

La Hacienda Pública frente al turismo como actividad económica

Asensi Descalç i Tormo (Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia)

asensi.descals@uv.es

Tema: *El turismo es una actividad económica que utiliza recursos públicos de forma gratuita, pero que sí tienen un coste. Por este motivo, la política económica debe fomentar que se pague por el uso de estos recursos.*

Resumen: En este artículo se exponen los efectos colaterales de la actividad turística, distinguiendo entre efectos externos al mercado –externalidades- y los que se transmiten a través del mecanismo de precios de mercado –como los que se transmiten a través de los precios de bienes tan básicos como la vivienda. El artículo revisa las varias formas en que este problema se puede acometer con especial mención al impuesto turístico sobre pernoctas, entrando en la disquisición más técnica de si es una tasa o un impuesto. Consideramos si éste debe tener en cuenta las cuestiones de equidad, además de la eficiencia –¿debemos aplicar tipos de gravamen distintos según el perfil potencial de los turistas?- e incluso, desde la perspectiva de una Economía descentralizada, ¿cuál es el nivel de la administración óptimo para cobrarlo?. Pero más allá del impuesto turístico, planteamos la necesidad de aplicar precios/tasas por el uso de los múltiples recursos naturales o de infraestructuras públicas que forman parte de la “función de producción” del turismo y que son de acceso libre cuando son realmente costosas. La dificultad, cuando no imposibilidad técnica o económica –demasiado costosa- de aplicar el mecanismo de exclusión vía precios, en este tipo de recursos –playas, montañas, carreteras ...- queda cada vez más resuelta con el uso de las modernas tecnologías de metadatos. Finalmente consideramos el uso que deben tener los fondos recaudados, es decir, qué tipo de afectación impositiva deben tener, en su caso a programas de gasto público.

1. INTRODUCCIÓN

Hace unos años, todo el mundo estaba bastante de acuerdo en los beneficios económicos que aporta el turismo. En un país como España, estos beneficios eran obvios desde el punto de vista del crecimiento económico y del empleo, incluso hasta de la imagen del país en el exterior. En cambio, los costes que esta actividad económica conlleva eran menos fáciles de valorar en su justa medida. Se trataba y se trata de un conjunto de efectos colaterales que se producen dentro de los mercados –mal llamadas externalidades cuando se trata de efectos indirectos de mercado- y un conjunto de efectos directos sobre la población y el medio ambiente, es decir, fuera de los efectos vía precios, y que constituyen lo que llamamos efectos externos al mercado –o externalidades por utilizar la expresión más común.

El cambio en la última década o década y media, el crecimiento en el número de turistas, ha sido de tal magnitud, que ha producido un crecimiento de los costes, tanto directos como indirectos de esta actividad, cada vez mayor, con una relación no proporcional sino exponencial con el nivel de la actividad, que ha producido cambios cuantitativos y cualitativos que, no por hacer más difícil su cuantificación son menos importantes.

Los cambios cualitativos a los que me refiero afectan incluso a las formas de vida de los residentes, a la expulsión de las personas de sus barrios tradicionales, convertidos ahora en una especie de escenario idealizado donde recrear un producto turístico –una suerte de parque temático. Pero además la presión sobre el capital natural que es uno de los inputs, aunque no

único, sí de los más importantes en nuestro sector turístico –playas, montañas, escenarios naturales-, ha puesto en riesgo de poder mantener intactos los mismos para las generaciones venideras.

Ante este estado de cosas es obvio que el sector público debe actuar en múltiples frentes. Es decir, no se trata de una política turística, sino de muchas actuaciones públicas que deben hacer frente a los problemas que plantea el sector al conjunto del sistema económico y al bienestar de los ciudadanos, a corto y largo plazo.

2. EFECTOS DE MERCADO DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

A través de las interacciones habituales en una economía de mercado, la actividad turística puede acabar afectando a colectivos aparentemente desconectados o, más bien, sin conexión directa con el sector que nos ocupa. Así, los propietarios de inmuebles que viven en zonas turísticas pueden acabar viendo como el valor de sus inmuebles sube o baja por encima de la media debido a los efectos en la oferta y demanda de esos inmuebles. O los precios de los bienes y servicios pueden acabar afectando a la renta real de los que viven y trabajan en esas zonas, debido a que las variaciones en la demanda que conlleva el turismo, pueden hacer subir, por ejemplo, por encima de la media, el coste de la vida, en determinadas áreas.

Otro ejemplo bien conocido, de candente actualidad, es el efecto en unos precios fundamentales para la calidad de vida e incluso para poder realizar un derecho básico, y nos referimos a los precios de los alquileres y de la compra de vivienda, en zonas que sufren una presión exagerada por la llegada de turistas –“turistificación”.

Muchos profesionales e incluso economistas académicos, confunden estos efectos con las llamadas externalidades, cuando en absoluto lo son. Se trata de efectos colaterales de mercado, cuyos efectos se dejan sentir a través de los precios, ya sea de los alquileres, de las viviendas, de los bienes de consumo o de los salarios de determinados sectores.

Por supuesto, que no sean efectos externos al mercado, no significa que los poderes públicos deban permanecer impasibles a lo que está pasando y es que se está afectando seriamente a la calidad de vida de los residentes en estas zonas, como acabamos de decir, por lo tanto, hay ya, de entrada un buen motivo para regular la actividad turística de forma que se palién, al menos en parte, los efectos de mercado sobre los residente que, en muchos casos, están siendo expulsados de forma aparentemente “natural” (“es el mercado, amigo”). Es el conocido fenómeno de la “gentrificación”, estudiado desde hace décadas en determinadas capitales europeas, por ejemplo, donde unos nuevos residentes con mayor poder adquisitivo, expulsa, vía precios, a los antiguos residentes.

Pero, por supuesto los efectos de la actividad turística no acaban en el mercado

3. EFECTOS EXTERNOS AL MERCADO: “EXTERNALIDADES”

Los efectos que una actividad tiene sobre los sujetos, en tanto que consumidores o productores, directamente, sin intervención del mecanismo de mercado, son las llamadas externalidades. Son bien conocidas y, aunque algunas se pueden valorar por métodos indirectos, no debemos confundir los bienes y servicios complementarios que utilizamos para su valoración, con el efecto mismo.

Así, una cosa es el ruido, la suciedad en las calles, la mayor inseguridad, la falta de condiciones para una vida tranquila (a veces, incluso la calidad del sueño), y otra los gastos accesorios en policía, o en los servicios de limpieza municipal, que podemos utilizar como variable *proxy* (aunque muy pobre) del efecto externo que la actividad genera.

Como es bien sabido, si no se utilizan mecanismos para que estos costes los asuma el productor –empresas turísticas–, el precio no reflejará los verdaderos costes de la actividad, será inferior al precio eficiente y habrá un exceso de demanda (y oferta) turística, en definitiva, un exceso por no tomar en consideración todos los costes de esa actividad.

Como es bien sabido, hay distintos tipos de soluciones para este tipo de problemas que la disciplina económica denomina interiorización de efectos externos negativos (o internalización de externalidades negativas, en la nueva jerga anglicanizante a la que sin remedio nos vemos abocados), que implican distintas formas de intervención pública.

Muchas de estas soluciones pasan por la regulación pública, esto es, por la imposición, prohibiendo u obligando, de comportamientos que se espera que reduzcan esos efectos negativos, ya sean verdaderas externalidades o efectos de mercado derivados de la actividad turística. Aquí, la gama de políticas públicas es muy amplia y abarca desde ordenanzas municipales en municipios turísticos, hasta la intervención en el mercado inmobiliario por gobiernos de distinto nivel, para afectar al precio de la vivienda de uso residencial que, consecuencia de la actividad turística, puede dejar fuera del acceso a una gran parte de la población, lo que constituye un fracaso en la garantía de un derecho básico de la población: la vivienda.

Por supuesto, la intervención pública para afectar a los precios de la vivienda, puede a su vez tomar distintas formas: Desde la fijación de topes a los alquileres para uso residencial, a la intervención a través de la oferta pública de vivienda para así aliviar la presión alcista en alquileres o precios de compra, o bien para crear viviendas para personas con determinadas requisitos económico-sociales, en lo que supone una tradicional intervención pública en el mercado motivado por objetivos redistributivos y de garantía de derechos básicos.

4. EL IMPUESTO TURÍSTICO

Por supuesto la otra forma de intervenir cuando existen estos problemas de ineficiencias en el funcionamiento de mercado, es la aplicación de impuestos de tipo Pigouviano, para que los productores y consumidores, tomen en consideración los costes que generan sus actividades.

En el caso que nos ocupa, la forma que han tomado estos impuestos se parece a la vieja propuesta de Pigou (A.C.Pigou, 1920) en el sentido de que suelen ser impuestos unitarios, y no *ad valorem*. Establecen una cantidad fija, ya sea a la entrada al país o, más habitualmente, por noche de pernocta en establecimientos hoteleros o de otro tipo, utilizando la pernocta como variable necesariamente ligada a la actividad turística y relativamente fácil de controlar y, por lo tanto, de gravar.

4.1 La mal llamada Tasa turística

Un error de concepto pero que puede tener repercusiones de política económica más significativos, es el de confundir el impuesto turístico con la tasa turística. La tasa en nuestro sistema tributario, se refiere a un tributo para obtener ingresos públicos que financien, al menos en parte, un servicio concreto. En nuestro país, el primer caso de una ley que introduce un

tributo así –la tasa turística en las Islas Baleares-, lo justifica por el daño medioambiental causado por la actividad que se pretende gravar.

La tasa implica necesariamente el destino de los ingresos públicos generados a compensar por el daño causado por la actividad gravada, y esto es una cuestión que se puede acordar o no con el impuesto, además de suponer que se cobra por servicios públicos prestados, que no es el caso.

Una de las respuestas que han tenido, especialmente en nuestro país, este tipo de impuestos turísticos no ligados al precio si no a las unidades de pernóctas por turista, ha sido especialmente la del sector hotelero y turístico en general por el posible efecto negativo en la demanda que esto pudiera tener.

Hay muchos trabajos al respecto que han abordado esta cuestión. En particular, en colaboración con otros compañeros, abordamos primero desde una perspectiva teórica el efecto en la demanda turística que cabe esperar de este tipo de impuestos sobre cualquier tipo de pernócta, para todo tipo de establecimientos, incluyendo los apartamentos turísticos, con o sin servicio adicional de hostelería (Descals-Tormo, A. y Ruiz-Tamarit, J.R. 2023)¹ y, posteriormente, hicimos una propuesta para una estimación empírica de elasticidades de demanda turística y otros parámetros que caracterizan la demanda –como el nivel socioeconómico del turista típico-, basada en datos relativamente fáciles de conseguir sobre la actividad turística y que aplicamos a un grupo de 4 países (España, Australia, Canadá y EEUU) en (Descals-Tormo, A., Murgui-García, M.J., Ruiz-Tamarit, J.R., 2024)².

Un resumen sobre el análisis de las elasticidades-precio directas de la demanda turística (respecto a los precios de los servicios turísticos) y cruzadas (efecto de la variación en el precio de los alojamientos sobre la demanda de servicios turísticos), para el caso valenciano, se presenta en (Descals-Tormo, A.; Ruiz-Tamarit, J.R., 2019)³, donde con unos datos básicos que son los gastos en servicios turísticos, con excepción del transporte, por una parte y los gastos en alojamientos, por otra, se avanzan unas elasticidades que estarán en línea con lo que encontramos para toda España en el artículo anterior.

La conclusión de estos trabajos es que las elasticidades precio de la demanda turística son relativamente bajas y que no cabe esperar ningún efecto negativo en la demanda por el pequeño efecto en el precio del presupuesto del turista que estos impuestos unitarios tienen. En nuestro modelo, la demanda de alojamiento turístico es una demanda derivada de la principal, que son los servicios turísticos; el alojamiento es el requisito para poder disfrutar de aquellos. La estimación empírica demuestra que la elasticidad-precio “cruzada” de servicios turísticos, en función del incremento en el precio del alojamiento que supone este impuesto unitario es muy baja y próxima a la unidad: en el caso de España, de hecho, por debajo de la unidad.

4.2 ¿Debe variar el tipo unitario en función del tipo de establecimiento?

¹ Descals-Tormo, A.; Ruiz-Tamarit, J.R. 2023: “Tourist Choice, Competitive tourism markets and the Effect of a Tourist Tax on Producers Revenues”, en *Tourism Economics*, Vols 30, Nº 2, PP 283-300, 2023.

² Descals-Tormo, A., Murgui-García, M.J., Ruiz-Tamarit, J.R., 2024: “A new strategy for measuring tourism demand features” en *National Accounting Review* (NAR), Vol 1, Nº 6, 2024

³ Descals-Tormo, A., Murgui-García, M.J., Ruiz-Tamarit, J.R., 2019: “L’impost turístic al País Valencià: dades per a la Reflexió. Fundació Nexse. <https://fundacionexse.org/articles/limpost-turistic-al-pais-valencia-dades-per-a-la-reflexio/>

Efectivamente el impuesto puede ser unitario, cargando una cantidad por unidad de pernocta, sin depender del precio, pero ello no impide que se introduzcan distintos niveles o tarifas en función del tipo de establecimiento. En principio esto se utiliza de facto para hacer más aceptable por el público el gravamen, al dotarlo de cierto elemento de progresividad, haciendo pagar más en función del nivel de confort y lujo del establecimiento.

En mi opinión, esto plantea una doble crítica. La primera es que si se cree necesario dotar de este elemento de progresividad, sería mejor un impuesto sobre el precio: Al fin y al cabo, el precio guarda una relación mucho más precisa con el nivel de lujo del establecimiento.

La segunda crítica es que no podemos exigir a cada impuesto que cumpla con todos los fines del sistema impositivo. Hay algunos que solo pretenden servir a la eficiencia impositiva, por ejemplo, mejorando las condiciones del mercado en presencia de ineficiencias como las externalidades negativas del turismo. Pero es obvio que tendrán efectos distributivos, a los que me referiré después, y no deberíamos exigirle también esta función al impuesto

De hecho, si la justificación son las externalidades generadas, de ningún modo puede decirse que estas guarden un relación directa y proporcional con el nivel de lujo del establecimiento.

Además, de todos modos, nada impediría aplicar otro impuesto sobre estos servicios que dependiera de los precios, pero este ya existe: es el IVA, y no hace falta que aplique tipos de gravamen distintos; con un mismo tipo de gravamen –ya sea normal o reducido- supondrá hacer pagar más en los establecimientos más caros, estableciendo esta diferencia por niveles de renta de manera indirecta, al presuponer que a estos establecimientos de mayor precio acceden personas de mayor renta.

Desde la perspectiva de la coherencia de los sistemas tributarios, no podemos dejar de llamar la atención a la falta de racionalidad que supone crear impuestos sobre servicios particulares –de alojamiento turístico de cualquier tipo-, al tiempo que se les rebaja en una buena parte del impuesto general sobre el consumo, es decir, se les aplica el tipo de gravamen reducido –en España, menos de la mitad del tipo general- o incluso se les exonera del impuesto en el caso de que se trate un alquiler turístico puro, sin que incluya ningún tipo de servicio hotelero.

En buena técnica tributaria, los impuestos deben ser lo más generales posibles y las diferencias en el trato fiscal deben estar muy bien justificadas por motivos de eficiencia o de desarrollo económico. No es el caso que nos ocupa, donde precisamente el servicio que se pretende gravar, que es la pernocta, pero solo por estar correlacionada con los servicios turísticos disfrutados, no debería diferenciar entre alquileres o servicios hoteleros de cualquier nivel. Además, probablemente se superarían algunas de las trabas que el potente sector hotelero interpone para evitar la aplicación del impuesto turístico; con razón aducen una discriminación fiscal negativa frente al sector de los apartamentos turísticos que, además, crea menos empleo que el hotelero.

4.3 Quién debe cobrar el impuesto

Otra cuestión muy interesante para la disciplina de la Hacienda Pública es el sujeto activo más adecuado para este tipo de impuestos. Es decir, debemos preguntarnos si el motivo del impuesto es el de los efectos de una actividad que se localizan en un territorio determinado o hay efectos desbordamiento. Es decir, cuál es la jurisdicción fiscal que más se acerca al territorio afectado por la actividad turística.

La experiencia comparada muestra que, en ocasiones, por ejemplo, en Italia, el nivel que fija el impuesto es el local, pero es difícil sostener que estos impuestos, dado su fundamento en los efectos que produce la actividad turística, a los que nos hemos referido anteriormente, deban diseñarse y cobrarse por este nivel. De hecho, podrían plantearse, al menos dos niveles: uno local y otro regional o autonómico -en el caso español-, dado que los efectos de mercado y de fuera del mercado, negativos, que generan costes a los ciudadanos, rebasan con creces el ámbito local.

Es por esto que el sujeto activo en estos impuestos parece más razonable radicarlo en el nivel intermedio en países federales o descentralizados como el nuestro, sin perjuicio de que una parte de la tarifa cargada, pueda ser competencia del nivel local, donde se producen una buena parte de los costes de esta actividad.

5. MÁS ALLÁ DEL IMPUESTO TURÍSTICO

Pero una cosa es gravar con un impuesto unitario, a la Pigou, la producción de una actividad que genera externalidades negativas, e incluso regular la actividad por los efectos de mercado, vía precios, que afectan a los ciudadanos en aspectos fundamentales (la vivienda, precios de los bienes y servicios, salarios, etc.), y otra es tomar en consideración los recursos que el sector turístico utiliza de forma gratuita porque son de acceso libre, pero que en ningún caso son bienes con costes marginales nulos.

Dicho de otra manera, una cosa es el principio de “quien contamina, paga”, y otra el de “quien usa, paga”, refiriéndonos a recursos que tienen un coste positivo, desde luego muy lejos de ser nulos.

Sin embargo, la situación en la que nos encontramos es la de una actividad –aunque en absoluto es la única- que está utilizando recursos –espacios naturales como playas, lagos, ríos, montañas, senderos, pero también carreteras de acceso, desde las vías de primer nivel hasta los caminos vecinales, etc- que en absoluto tienen un coste marginal nulo, sino que éste es cada vez más grande dada la correlación fuertemente positiva con el nivel de utilización de los mismos.

Sin embargo, nos encontramos con que estos servicios tienen un precio de acceso cero, lo que, como es sabido, nos lleva a un uso totalmente ineficiente de esos recursos.

Estas ideas han sido ya desarrolladas en publicaciones generales⁴ y con más amplitud en otra publicación⁵ en la que incidimos más en el aspecto general de la cuestión sin hacer referencia al turismo como caso particular. Es decir, podríamos decir que se trata del caso clásico en la literatura económica de bienes mixtos en donde por problemas técnicos y/o jurídicos, el mecanismo de exclusión de mercado, vía precios, no se está aplicando y el sector público debe suplirlo introduciendo un mecanismo de cobro por los costes no nulos que tiene el uso de determinados recursos de acceso libre.

Por supuesto, la Economía Institucionalista se ha ocupado de estas situaciones en su análisis de los llamados “bienes comunes”, para ver cómo estas situaciones han encontrado soluciones en los acuerdos consuetudinarios. Sin embargo, nos encontramos con algo nuevo por el número de

⁴ Descals Tormo, A.; Ruiz-Tamarit, J.R., 1919: “Per què free lunch i “sinpa” sí, i un impost turístic no?, El Diario.es Comunidad Valenciana, 23/08/2019. https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/per-lunch-sinpa-impost-turistic_132_1384328.html

⁵ Descals-Tormo, A., Murgui-García, M.J., Ruiz-Tamarit, J.R., 2023: “Res no és gratuït, però... qui utilitza paga?”, *Revista L’Espill*, Nº 73.

personas implicadas. No estamos hablando de un grupo que puede llegar a una solución buena para todos autoimponiéndose unos prácticas o regulaciones que limitan el uso particular en bien de todos. Aquí nos encontramos con el peligro real de esquilmar los recursos naturales, y no sólo por el turismo, aunque este el caso que nos ocupa.

Con la situación actual, vamos hacia una depredación de recursos naturales y al deterioro progresivo de infraestructuras públicas como las carreteras. Nos referimos al acuerdo de facto que supone no cobrar a la actividad turística, no aplicar el principio básico de mercado de exclusión vía precios, y ello tanto si es al productor, o bien al consumidor-turista; lo importante aquí no es el punto de impacto del precio público o tasa por el uso de esos recursos.

5.1 Las nuevas tecnologías en la aplicación del mecanismo de exclusión

La explicación tradicional para ese estado de cosas, ha sido el coste o imposibilidad técnica de implementar el mecanismo de exclusión, pero las cosas han cambiado: Aprovechemos las posibilidades actuales de la tecnología de datos y metadatos; no todo han de ser desventajas. Esta tecnología se podría aplicar –de hecho ya se está haciendo en algunos países- para cargar precios públicos por el uso de carreteras, yendo mucho más allá de la venta de un distintivo (Vignette) para poder circular por las vías públicas, pues permite distinguir por tipos de carretera (por ejemplo, los distintos niveles en la jerarquía habitual de las carreteras), por la distancia recorrida e incluso variar el precio público en función del momento cuando los costes de congestión, como es habitual, oscilan en el día o en el período del año –operación salida de vacaciones, por ejemplo-.

Pero también se podría aplicar al uso de las playas y a cualquier espacio que se considere costoso para mantener en condiciones estables y sostenibles en el tiempo y estos son todos los espacios naturales, especialmente cuando la presión de la demanda turística excede determinados umbrales, que es el caso cada vez más extendido en España y otros países, y ello no solo en las costas sino cada vez más en espacios de interior o en determinadas zonas urbanas.

6. QUÉ HACER CON LOS RECURSOS PÚBLICOS GENERADOS. EFICIENCIA Y EQUITAD

Uno de las grandes discusiones al respecto de los impuestos recaudados con impuestos *pigouvianos*, en línea con el impuesto turístico, o con los precios públicos que se pudieran recaudar por el uso de los recursos naturales complementarios a la actividad turística, es el destino de los mismos.

Una primera respuesta, muy en línea con la respuesta política de los que intentan justificar el posible impuesto turístico, es devolver la recaudación para políticas de promoción de la actividad turística. Se utiliza el argumento para “calmar” al empresariado del sector que, en ningún caso es el que soporta el impuesto, pero que, suponen, el impuesto afecta a la baja a su demanda. Se trata en este caso de promoción en campañas publicitarias y en mejorar, con gasto público, la experiencia de los visitantes para hacer más atractivo el destino. Es, pues, la alternativa preferida por el empresariado del sector y lo que algunos políticos ven como única forma para justificar el impuesto y hacerlo políticamente aceptable.

Sin embargo, desde el punto de vista de la eficiencia económica, nada apoya la necesidad de devolver en forma de gasto público los ingresos obtenidos con un impuesto sobre la demanda turística, al mismo sector del que surgen esos ingresos. En primer lugar, si entendemos el impuesto sobre los alojamientos como un gravamen basado en las externalidades negativas que

genera el sector, el gasto público en el mismo sector de la recaudación sería incoherente, al estar financiando la actividad que genera la externalidad que, por otro lado, se está gravando.

Sin embargo, hemos de recordar que los efectos del turismo son muy variados e incluyen también efectos de mercado vía precios. Los ingresos públicos del impuesto podrían destinarse a paliar parte, al menos, de los efectos colaterales vía precios, en particular el problema que se plantea con el derecho a la vivienda de los residentes en zonas turísticas, especialmente tensionadas, o los efectos sobre el coste de la vida para los residentes del turismo en zonas con una presión turística particularmente alta.

Pero la mayor parte de los ingresos públicos de la actividad deberían venir de los precios públicos por el uso, y esos recursos deberían tener fines muy amplios, a decidir por los representantes de los ciudadanos, una vez atendidos los problemas de sostenibilidad que justificaban su aplicación. Aquí entrarían los ingresos derivados de los “peajes” digitales por el uso de las vías públicas y de los espacios naturales, que se han comentado antes.

En España, la actividad turística, parece intocable en términos fiscales, por la presión que ejerce el sector empresarial, especialmente el hotelero y de alquileres turísticos. Siendo esto así, más difícil será convencer a los responsables políticos de la aplicación de precios públicos por el uso de los recursos que hemos comentado anteriormente; Con costes no nulos, pero de acceso libre, sin los cuales esta actividad económica no podría existir. Pero es fundamental que se entienda que esos ingresos pueden y deben ir más allá de financiar los costes de mantenimiento de esos recursos, haciéndolos sostenibles, sino que pueden constituir una fuente para financiar políticas que ayuden a paliar los costes en términos de equidad que generan estas políticas, especialmente en el turismo nacional, o que genera la actividad turística, y que inciden de forma discriminada por niveles de renta, es decir, más sobre los niveles bajos de renta: a través de los efectos sobre los precios de vivienda y alquileres o sobre el coste de la vida, pero también en términos de ser los que más soportan las externalidades negativas de esta actividad, es decir, los efectos que se producen por fuera del mecanismo de mercado: ¿quiénes soportan más los excesos turísticos en sus calles y viviendas?. La pregunta es retórica porque todo el mundo conoce la respuesta. Este es un caso particular de otro más general: Los efectos externos negativos, mientras sean más o menos locales –la mayoría de casos es así– son evitados por los receptores en la medida en que puedan hacerlo, y eso suele estar en relación directa con la capacidad adquisitiva. Así, los que soportan los ruidos, las calles atestadas y otros comportamientos que afectan directa, física y psicológicamente a los ciudadanos, serán los que no puedan evitarlo; las rentas bajas.

Hay que aclarar aquí que, por supuesto, problemas como el de la vivienda, aunque la causa no sea el turismo, sí se ven fuertemente agravados por esta actividad y la prueba palpable es que la incidencia del problema de acceso a la vivienda no es igual en todo el territorio del Estado, siendo especialmente grave en las zonas donde el exceso de actividad turística –“turistificación”– lleva a convertir áreas completas en enormes complejos turísticos donde los residentes son, directamente expulsados.

Pero, además, los fondos recaudados con estos impuestos y tasas públicas por el uso de recursos que constituyen el capital natural que, en el caso del turismo incluye, las costas, playas, montañas, lagos, ríos, etc, podrían, además utilizarse para paliar otros problemas de equidad que van más allá de la actividad turística.

6.1 Peajes e impuestos ligados al turismo afectados al programa de pensiones públicas

En este último caso, en un país y en un momento donde para mantener la sostenibilidad del programa de pensiones públicas, en un contexto en que las cotizaciones sociales solo pueden basarse en el empleo creado, las líneas marcadas en el Pacto de Toledo, especialmente desde 2020, plasman la necesidad de buscar fuentes alternativas de financiación para la seguridad social.

La afectación impositiva de parte de estos ingresos públicos ligados al turismo, podría, razonablemente, ayudar a financiar parte de los déficits esperables en la caja única de la seguridad social, por razones demográficas en los próximos años. Nada debe de extrañar de estas propuestas: No se trata más que de explotar un recurso que se ha convertido en fundamental para nuestro crecimiento económico y que hay que aprovechar, como cualquier otro: El turismo, cuando, además, los criterios de eficiencia económica, aconsejan aplicar tasas por el uso y gravámenes por las externalidades negativas de la actividad.

7. A MODO DE RESUMEN Y CONCLUSIONES

La debatida y mal llamada tasa turística, es decir, el impuesto sobre pernoctas en toda clase de establecimientos turísticos, de tipo unitario –que no depende del precio, sino que se fija en un número de euros por unidad de producto/servicio–, está más que justificado por las externalidades negativas que genera la actividad y porque los costes esperables en términos de contracción de la demanda son nulos, como lo confirman los estudios realizados y los planteamientos teóricos que aportamos como artículos citados.

Pero los efectos de mercado, vía precios, también afectan en particular a determinados territorios especialmente turísticos, desde donde irradia el efecto y, además, a los niveles de renta bajos, en mayor medida, en términos relativos. Estos efectos no son externalidades, pero el sector público no puede quedarse al margen, en lo que sería una respuesta cínica del tipo: “es el mercado, amigo”.

Por ello, y por razones de estricta eficiencia, planteamos ir más allá del impuesto sobre pernoctas para aplicar precios públicos por los muchos recursos naturales que constituyen el capital natural que es esencial para la actividad turística, especialmente en España. Hablamos de utilizar la tecnología para gestionar peajes por uso que en otro tiempo se consideraban o bien medios de exclusión tecnológicamente inexistentes o demasiados costosos en su aplicación.

Finalmente, estos fondos recaudados no deben de afectarse exclusivamente a la promoción del sector turístico y, por el contrario, pueden y deben utilizarse en programas públicos que, entre otras cosas, palién los efectos regresivos que este sistema de impuestos y peajes por uso del capital natural puede suponer, así como a compensar los mayores costes vía precios y vía externalidades al mercado, que soportan los niveles bajos de renta, especialmente en los territorios con exceso de presión turística.