

INFORME 34/2023

**DEPARTAMENTO DE
EMPRESA Y TRABAJO**
IMPUESTO SOBRE
LAS ESTANCIAS
EN ESTABLECIMIENTOS
TURÍSTICOS, FONDO
PARA EL FOMENTO
DEL TURISMO,
EJERCICIO 2021

INFORME 34/2023

**DEPARTAMENTO DE
EMPRESA Y TRABAJO**
IMPUESTO SOBRE
LAS ESTANCIAS
EN ESTABLECIMIENTOS
TURÍSTICOS, FONDO
PARA EL FOMENTO
DEL TURISMO,
EJERCICIO 2021

Edición: febrero de 2024

Documento electrónico etiquetado para personas con discapacidad visual

Páginas en blanco insertadas para facilitar la impresión a doble cara

Autor y editor:

Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Vía Laietana, 60
08003 Barcelona
Tel. +34 93 270 11 61
sindicatura@sindicatura.cat
www.sindicatura.cat

Publicación sujeta a depósito legal de acuerdo con lo previsto en el Real decreto 635/2015, de 10 de julio

ÍNDICE

ABREVIACIONES.....	6
ACLARACIÓN SOBRE REDONDEOS	6
1. INTRODUCCIÓN.....	7
1.1. INTRODUCCIÓN AL INFORME	7
1.1.1. Objeto y alcance	7
1.1.2. Metodología	7
1.2. ENTE FISCALIZADO.....	7
1.2.1. Antecedentes	7
1.2.2. Actividades	8
1.3. IMPUESTO SOBRE LAS ESTANCIAS EN ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS	9
1.3.1. Normativa aplicable	9
1.3.2. Impuesto turístico en la Unión Europea.....	10
1.3.3. Evolución del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.....	12
1.3.4. Principales características del impuesto	13
2. FISCALIZACIÓN REALIZADA	16
2.1. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO	16
2.1.1. Liquidación del presupuesto de gastos del Departamento de Empresa y Trabajo	16
2.1.2. Liquidación del programa presupuestario de la Dirección General de Turismo	17
2.1.3. Gastos financiados con el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos	18
2.2. FISCALIZACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS ESTANCIAS EN ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS	20
2.2.1. Registro de Turismo de Cataluña	20
2.2.2. Comité bilateral	22
2.2.3. Fiscalización del Fondo para el fomento del turismo.....	24
3. CONCLUSIONES	36
3.1. OBSERVACIONES	37
3.2. RECOMENDACIONES	40
4. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	40
4.1. ALEGACIONES RECIBIDAS	41
4.2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES.....	50
APROBACIÓN DEL INFORME	50

ABREVIACIONES

M€ Millones de euros

ACLARACIÓN SOBRE REDONDEOS

Los importes monetarios que se presentan en los cuadros de este informe se han redondeado de forma individualizada, lo que puede producir diferencias entre la suma de las cifras parciales y los totales de los cuadros.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. INTRODUCCIÓN AL INFORME

1.1.1. Objeto y alcance

La Sindicatura de Cuentas, como órgano fiscalizador del sector público de Cataluña, de acuerdo con la normativa vigente y en cumplimiento de su Programa anual de actividades, ha emitido este informe de fiscalización limitada relativo al Departamento de Empresa y Trabajo, correspondiente al ejercicio 2021.

El objeto de este informe ha sido la fiscalización limitada de legalidad del Departamento de Empresa y Trabajo, centrada en la revisión del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, en la parte que gestiona el Departamento, que es el Fondo para el fomento del turismo, en la vertiente relativa a su reparto, correspondiente al ejercicio 2021.¹

Aunque el ámbito temporal de este informe ha sido el ejercicio 2021, cuando se ha considerado necesario para completar el trabajo, se ha ampliado a períodos anteriores y posteriores.

Las conclusiones del informe incluyen las observaciones más significativas, los incumplimientos normativos detectados y las recomendaciones sobre mejoras en la gestión de las actividades desarrolladas por la entidad en algunos de los aspectos que se han puesto de manifiesto durante la realización del trabajo.

1.1.2. Metodología

El trabajo de fiscalización se ha llevado a cabo de acuerdo con los principios y normas internacionales de fiscalización del sector público generalmente aceptados y ha incluido todas aquellas pruebas, de cumplimiento y sustantivas, que se han considerado necesarias para obtener evidencias suficientes y adecuadas para poder expresar las conclusiones que se exponen en el informe.

1.2. ENTE FISCALIZADO

1.2.1. Antecedentes

Mediante el Decreto 21/2021, de 25 de mayo, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad

1. En el informe 6/2020, relativo a los impuestos propios de la Generalidad de Cataluña, ejercicio 2018, se fiscalizó, entre otros, el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos para la gestión, recaudación, liquidación e inspección, funciones que corresponden a la Agencia Tributaria de Cataluña, de acuerdo con el Estatuto de autonomía de Cataluña.

de Cataluña, el Departamento de Empresa y Conocimiento pasa a denominarse Departamento de Empresa y Trabajo, al que le corresponde, entre otras funciones, el ejercicio de las atribuciones propias de la Generalidad en el ámbito del turismo. Esta atribución se lleva a cabo mediante la Dirección General de Turismo de la Secretaría de Empresa y Competitividad del Departamento, y tiene las funciones establecidas en el Decreto 61/2020, de 2 de junio, de reestructuración del Departamento de Empresa y Conocimiento.

1.2.2. Actividades

El Departamento de Empresa y Trabajo tiene competencias en el ámbito del turismo, ámbito que se gestiona a través de la Dirección General de Turismo, que, de acuerdo con el Decreto 61/2020, tiene las siguientes funciones:

- a) Diseñar, coordinar y ejecutar las políticas para el fomento de la competitividad del sector turístico, la innovación y la calidad de los productos turísticos de Cataluña.
- b) Elaborar los instrumentos de planificación para que la actividad turística sea equilibrada y sostenible en el territorio.
- c) Ordenar y controlar los establecimientos, las empresas y las actividades turísticas, en el ámbito de las competencias del Departamento.
- d) Diseñar y coordinar las actuaciones relacionadas con la formación del sector turístico.
- e) Dirigir y coordinar las actuaciones relativas al análisis, estudio, conocimiento, investigación y definición de estrategias del sector del turismo.
- f) Diseñar y coordinar el apoyo a los entes locales para el fomento y la dinamización turística.
- g) Ejercer la potestad inspectora, sancionadora y de disciplina turística de establecimientos, empresas y actividades turísticas regladas.
- h) Impulsar, diseñar y coordinar la participación y adecuación de las actuaciones que en el ámbito estatal e internacional puedan incidir en materia turística competencia de la Generalidad de Cataluña.
- i) Gestionar los datos del Registro de Turismo de Cataluña.
- j) Cualquier otra función de naturaleza análoga que le sea encomendada.

Plan estratégico de turismo de Cataluña

En relación con el apartado b, la Dirección General de Turismo participa en la elaboración del Plan estratégico de turismo de Cataluña, que tiene como objetivo establecer las bases para gestionar la actividad turística en Cataluña. La Dirección General de Turismo también elabora un balance de ejecución del Plan estratégico de turismo de Cataluña con los resultados del modelo de trabajo y el grado de implementación que se ha alcanzado.

En el ejercicio fiscalizado, estaba vigente el Plan estratégico de turismo de Cataluña 2018-2022, elaborado con la colaboración de representantes del sector turístico catalán. El Plan

establece 7 ejes vertebradores de las acciones que deben llevarse a cabo, que se desarrollan mediante 29 iniciativas y que tiene, entre otros objetivos a los que debería llegar a finales del año 2022, los siguientes:

- a) Incrementar el gasto diario por turista en un 16% respecto al 2016.
- b) Aumentar, respecto al 2016, en un 9% el número de turistas que visitan Cataluña los meses de marzo, abril, mayo y octubre.
- c) Incrementar, respecto al 2016, el número de turistas alojados en las destinaciones de fuera de la costa en un 11%.
- d) Gestionar de manera inteligente el crecimiento turístico hasta llegar a los 21 millones de turistas internacionales.

Fondo para el fomento del turismo

El Departamento de Empresa y Trabajo y el departamento competente en materia de economía son los encargados de gestionar el Fondo para el fomento del turismo del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, de acuerdo con la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono. Aunque la gestión del Fondo es competencia de ambos departamentos, la gestión, recaudación e inspección del impuesto corresponden a la Agencia Tributaria de Cataluña. Esta separación de funciones entre la Agencia Tributaria de Cataluña, el Departamento de Empresa y Trabajo y el departamento competente en materia de economía dificulta la gestión y el seguimiento y control del impuesto, y también la consecución de los objetivos por los que se creó, tal y como se pone de manifiesto a lo largo de todo el informe.

1.3. IMPUESTO SOBRE LAS ESTANCIAS EN ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS

1.3.1. Normativa aplicable

El impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos es un tributo propio de la Generalidad de Cataluña. Durante el ejercicio 2021, el impuesto estaba regulado por la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono. Esta ley ha sido modificada con posterioridad por las siguientes normas:

- Decreto ley 2/2017, de 4 de abril, por el que se modifica la entrada en vigor del impuesto

sobre bebidas azucaradas envasadas y se establece una regla de determinación de la tarifa aplicable del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.

- Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente.
- Decreto ley 23/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes en materia tributaria.
- Decreto ley 33/2020, de 30 de septiembre, de medidas urgentes en el ámbito del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica y del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, y en el ámbito presupuestario y administrativo.
- Decreto ley 36/2020, de 3 de noviembre, de medidas urgentes en el ámbito del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica y del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, y en el ámbito presupuestario y administrativo.
- Decreto ley 12/2021, de 18 de mayo, relativo al aplazamiento de la entrada en vigor de las nuevas tarifas del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.

Además, el reglamento del impuesto se regula mediante el Decreto 141/2017, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, y el Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña, regula el Fondo para el fomento del turismo, en el artículo 431-1 a 431-8 del título III del libro IV, Modelo de gobernanza turística.

1.3.2. Impuesto turístico en la Unión Europea

El origen del impuesto turístico se sitúa en las ciudades balnearias de Alemania a inicios del siglo XVI (*kurtaxe*).² Sin embargo, no fue hasta la segunda mitad del siglo XIX que los impuestos sobre los visitantes de las ciudades de Austria y Alemania se normalizaron. En el siglo XX, Francia introdujo la *taxe de séjour* en París y, posteriormente, diferentes países europeos fueron introduciendo el impuesto en sus legislaciones. En el Estado español, el impuesto turístico se exige actualmente en Cataluña y en las Islas Baleares (ecotasa). En la Unión Europea 8 países no tienen impuesto turístico: Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Suecia y Chipre.

A continuación, se incluyen los países con impuesto turístico y las principales características en cada uno de los casos. La información se ha extraído de un informe elaborado

2. *Kurtaxe* en alemán, se puede traducir por “tasa de balneario”, palabra compuesta derivada de *der Kurort* (balneario) y *die Taxe* (tasa).

por la Asociación Europea de Turismo en el ejercicio 2020, que incluye a los países de la Unión Europea de ese ejercicio.

Cuadro 1. Impuesto turístico en Europa

País	Base imponible	Tarifas	Especificidades
Alemania	Persona/noche o en función del precio de la habitación	1,00 € - 3,80 €, o entre el 5% y el 7,5% del precio de la habitación	En la ciudad de Hamburgo la carga es progresiva según el precio de la habitación.
Austria	Persona/noche	0,50 € - 3,80 €	Viena tiene una tarifa de habitación del 3,2%.
Bélgica	Persona/noche (normalmente)	1,25 € - 4,00 €	
Bulgaria	Persona/noche	0,21 € - 0,77 €	
Croacia	Persona/noche	0,94 € - 2,68 €	El impuesto más alto se aplica a Dubrovnik (a partir de 2021). El gobierno local decide si grava a los pasajeros de cruceros.
Eslovaquia	Persona/noche	1,50 € - 1,70 €	
Eslovenia	Persona/noche y tasa de promoción adicional	1,60 € - 3,13 €	Impuesto turístico limitado a 2,50 €, pero se añade una cuota de promoción del 25%.
España	Persona/noche	0,45 € - 4,00 €	Solo en Cataluña e Islas Baleares
Francia	Persona/noche	0,20 € - 4,10 €	
Grecia	Habitación/noche	0,50 € - 4,00 €	
Hungría	Persona/noche o en función del precio de la habitación	4% del precio de la habitación o hasta 1,60 € persona / noche	
Italia	Persona/noche o excursionistas de día en las islas	0,28 € - 7,00 € por noche	Florenia, Roma y Venecia tienen regulación específica
Lituania	Persona/noche	0,60 € - 1,00 €	
Malta	Persona/noche	0,50 €	
Países Bajos	Persona/noche, porcentaje fijo o combinación de ambos	2,75 € - 5,73 €, o entre el 6% o el 6,5% del precio de la habitación, o el 7% del precio de la habitación + 3,00 €	Ámsterdam también cobra a los pasajeros de cruceros y ha implementado el impuesto sobre el entretenimiento.
Polonia	Persona/noche	0,38 € - 0,55 €	Se considera una tarifa climática.
Portugal	Persona/noche	1,00 € - 2,00 €	
República Checa	Persona/noche	0,59 € - 0,83 €	
Rumanía	Precio habitación	0,18 € o hasta el 3% del precio de la habitación	

Fuente: Informe elaborado por la Asociación Europea de Turismo en 2020.

Como se puede observar, las tarifas son muy variadas, y tanto pueden ser importes fijos como porcentajes sobre el precio de la habitación. Además de las tarifas generales, es habitual que exista una casuística muy diversa de tarifas, tanto por tamaño de ciudades como por tipología de establecimientos, etc.

1.3.3. Evolución del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos

A continuación, se muestran los importes recaudados por el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos en el período 2016-2021:

Cuadro 2. Importes recaudados del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos

Temporada*	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Verano	31.968.181	37.394.889	38.128.663	42.661.014	6.648.630	19.287.424	54.926.305
Invierno	15.323.324	16.224.959	20.933.437	11.969.846	4.165.283	20.527.744	28.039.299
Total	47.291.505	53.619.849	59.062.100	54.630.860	10.813.913	39.815.168	82.965.604
Variación interanual (porcentaje)	n/a	13,38	10,15	(7,50)	(80,21)	268,18	108,38

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la recaudación de la Agencia Tributaria de Cataluña.

Notas:

n/a No aplicable.

* Temporada de verano año x= segundo y tercer trimestres del año x. Temporada de invierno año x= cuarto trimestre año x + primer trimestre del año x+1.

Como se puede observar, el importe recaudado va aumentando entre 2016 y 2018. Entre 2019 y 2021 la evolución viene claramente marcada por la pandemia de la covid. En la temporada de invierno del ejercicio 2019, que incluye el primer trimestre del ejercicio 2020, hasta el 31 de marzo de 2020, ya se observa un descenso de la recaudación de un 42,82% respecto al ejercicio 2018 y, en términos globales, la reducción entre 2018 y 2019 es de un 7,50%. Este descenso es del 80,21% globalmente en el ejercicio 2020, en el año en el que el efecto de las restricciones debidas a la pandemia de la covid es más pronunciado.

En el ejercicio 2021, se observa ya una fuerte recuperación de los ingresos respecto al ejercicio 2020. Aunque no se alcanzaron los niveles del ejercicio 2018, sí se aprecia una mejora muy significativa en la temporada de invierno, que abarca también el primer trimestre del ejercicio 2022, año en el que los efectos de la covid disminuyeron de forma drástica. Aparte, hay que tener en cuenta que a partir del 1 de octubre de 2021 hay un aumento de las tarifas que oscila entre un 11,11% y un 100%.

En el ejercicio 2022, la recaudación asciende a 82,97 M€, lo que supone un 108,38% respecto a 2021, y un 40,47% respecto a 2018, último año no afectado por la covid. Este aumento significativo se produce, en parte, por el aumento de las tarifas a partir de 1 de octubre de 2021, pero también por la evolución positiva del empleo una vez anuladas las restricciones de la covid.

1.3.4. Principales características del impuesto

El impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos se creó mediante la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos. Posteriormente, la Ley 5/2017, de 28 de marzo, derogó la Ley 5/2012 y estableció una nueva regulación íntegra del impuesto.

Este impuesto se creó con la finalidad de generar recursos con el objetivo de mantener y potenciar Cataluña como destino turístico de primer orden y de referencia a nivel mundial, tanto desde el punto de vista de la competitividad y de la calidad como de la sostenibilidad, con un sector turístico de alto valor añadido. El impuesto también se crea para minimizar el impacto que el turismo puede causar en algunas zonas de alta concentración turística. Los ingresos obtenidos de este impuesto están afectados a la dotación del Fondo para el fomento del turismo, que se configura como un mecanismo destinado a financiar políticas turísticas.

A continuación, se explican de forma resumida los principales aspectos que se regulan en este impuesto.

Objeto

El impuesto grava la singular capacidad económica de las personas físicas que se pone de manifiesto en la estancia en los establecimientos y equipamientos turísticos y, por otra parte, pretende internalizar las posibles externalidades que el turismo puede causar en las zonas de alta concentración turística.

Gestión, recaudación e inspección

La gestión, recaudación e inspección del impuesto corresponden a la Agencia Tributaria de Cataluña, sin perjuicio de la colaboración con los órganos de inspección competentes en materia de turismo, los que, en el transcurso de sus actuaciones, pueden requerir al titular de la explotación del establecimiento o equipamiento turístico la acreditación de haber presentado las autoliquidaciones del impuesto cuyo plazo de presentación haya transcurrido en el momento de la actuación administrativa.

Los datos obtenidos de la gestión del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos pueden ser cedidos por la Agencia Tributaria de Cataluña al órgano de la Generalidad competente en materia de turismo, previo proceso de disociación y anonimización.

Afectación de los ingresos

Los ingresos derivados del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos están afectados por la dotación del Fondo para el fomento del turismo para atender a las finali-

dades que se determinan, excepto los ingresos derivados del recargo para la ciudad de Barcelona, en vigor desde el 1 de junio de 2021. Estos ingresos derivados de dicho recargo se destinan al Ayuntamiento de Barcelona una vez minorados los gastos de gestión y recaudación en los que incurre la Agencia Tributaria de Cataluña.

Hecho imponible

El hecho imponible consiste en la estancia, por días o fracciones, con o sin pernoctación, que hacen los contribuyentes en los establecimientos y equipamientos turísticos situados en Cataluña. Estos establecimientos y equipamientos turísticos son los siguientes:

- a) Los alojamientos turísticos establecidos en cada momento por la normativa vigente en materia de turismo.
- b) Los albergues de juventud, cuando presten servicios turísticos de alojamiento.
- c) Las embarcaciones de crucero turístico fondeadas o amarradas en un puerto de Cataluña.
- d) Cualquier establecimiento o equipamiento en el que se presten servicios turísticos de alojamiento.

Contribuyente

El contribuyente del impuesto es la persona física que realiza una estancia en cualquiera de los establecimientos y equipamientos turísticos que establece la normativa o la persona jurídica a cuyo nombre se entrega la factura o documento análogo correspondiente por la estancia de personas físicas en los citados establecimientos y equipamientos.

La normativa dispone que las personas físicas o jurídicas titulares de la explotación de cualquiera de los establecimientos o equipamientos turísticos son sustitutos del contribuyente y que los intermediarios entre el contribuyente y los establecimientos o equipamientos responden solidariamente del ingreso de las deudas tributarias correspondientes a las cuotas devengadas de los contribuyentes.

Base imponible

La base imponible del impuesto se establece en el número de unidades de estancia en el mismo establecimiento o equipamiento turístico durante un período continuado. En cualquier caso, se computa un máximo de 7 unidades de estancia por persona.³

Exenciones

Están exentas de la aplicación del impuesto:

3. En cuanto al resto de países europeos, esta limitación existe también en Italia y en Portugal, con una limitación similar a la del impuesto catalán, de 7 unidades de estancia de media, aunque es variable por municipios.

- Las estancias subvencionadas por programas sociales de una administración pública de cualquier estado miembro de la Unión Europea.
- Las estancias realizadas por personas de edad igual o inferior a 16 años.
- Las estancias que se realicen por causas de fuerza mayor, determinadas por reglamento.
- Las estancias que realice cualquier persona por motivos de salud y las de las personas que la acompañen.

Devengo

El impuesto se devenga al comienzo de la estancia en los establecimientos y equipamientos. En cuanto a las estancias en embarcaciones de crucero, el impuesto se devenga, para los contribuyentes que están en tránsito, en el momento en que el barco hace escala en algún puerto de Cataluña.

Tipo de gravamen y cuota tributaria

La cuota tributaria se obtiene de multiplicar el número de estancias por el tipo de gravamen correspondiente según la tipología del establecimiento o equipamiento turístico y su localización, de acuerdo con las siguientes tarifas:

Cuadro 3. Tarifas del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos

Tipología de establecimiento o de equipamiento turístico	Tarifa general				Tarifa especial
	Barcelona ciudad		Resto de Cataluña		
	Hasta el 30.09.2021	A partir del 1.10.2021	Hasta el 30.09.2021	A partir del 1.10.2021	
1. Hotel de 5 estrellas, gran lujo, camping de lujo y establecimiento o equipamiento de categoría equivalente	2,25	3,50	2,25	3,00	5,00
2. Hotel de 4 estrellas y 4 estrellas superior y establecimiento o equipamiento de categoría equivalente	1,10	1,70	0,90	1,20	3,50
3. Vivienda de uso turístico	2,25	2,25	0,90	1,00	-
4. Demás campings y demás establecimientos y equipamientos	0,65	1,00	0,45	0,60	2,50
5. Embarcación de crucero:					
- Más de 12 horas	2,25	3,00	2,25	3,00	-
- 12 horas o menos	0,65	1,00	-	1,00	-

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la normativa aplicable.

La tarifa especial es aplicable a las estancias en los establecimientos que, dentro de un centro recreativo turístico, estén situados en las áreas en las que se admiten actividades de juego y apuestas. El importe es el mismo a lo largo de todo el ejercicio fiscalizado.

Se establecen dos períodos de liquidación semestrales:

- Temporada de verano: de 1 de abril a 30 de septiembre del mismo año.
- Temporada de invierno: de 1 de octubre a 31 de marzo del año siguiente.

Presentación e ingreso de la autoliquidación y plazos para efectuarlo

La presentación de la autoliquidación en la Agencia Tributaria de Cataluña, que debe realizarse por vía telemática, y el ingreso del impuesto deben efectuarse dentro de los siguientes plazos:

- Temporada de verano, entre los días 1 y 20 de octubre.
- Temporada de invierno, entre los días 1 y 20 de abril.

En relación con los plazos de presentación e ingreso de las autoliquidaciones del ejercicio 2020, el Decreto ley 6/2020, de 12 de marzo, de medidas urgentes en materia asistencial, presupuestaria, financiera, fiscal y de contratación pública, para paliar los efectos de la pandemia generada por el coronavirus SARS-CoV-2, estableció la implementación de medidas para minimizar los riesgos que afectaban a la salud pública y al desarrollo económico, entre otros, el aplazamiento del plazo para presentar las autoliquidaciones que era entre el 1 y el 20 de abril de 2020, correspondientes a la temporada de invierno 2019-2020, a los días del 1 al 20 de octubre del mismo año.

Posteriormente, el Decreto ley 33/2020, de 30 de septiembre, de medidas urgentes en el ámbito del impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica y del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, y en el ámbito presupuestario y administrativo, estableció la posibilidad de posponer o fraccionar el pago de las deudas tributarias que debían liquidarse entre el 1 y el 20 de octubre, es decir, las liquidaciones correspondientes a la temporada de invierno 2019-2020 y a la temporada de verano 2020 (véanse los apartados 2.2.3.4 y 2.2.3.5).

2. FISCALIZACIÓN REALIZADA

2.1. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

2.1.1. Liquidación del presupuesto de gastos del Departamento de Empresa y Trabajo

A continuación se presenta la liquidación del presupuesto de gastos del Departamento de Empresa y Trabajo correspondiente al ejercicio 2021.

Cuadro 4. Liquidación del presupuesto de gastos del Departamento de Empresa y Trabajo

Capítulos de gastos	Presupuesto inicial	Modificaciones de crédito	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas	Desviación
1. Remuneraciones del personal	42.971.351	10.036.905	53.008.256	52.288.327	719.929
2. Gastos corrientes bienes y servicios	28.750.398	(7.129.539)	21.620.859	15.891.422	5.729.437
3. Gastos financieros	60.500	35.000	95.500	39.583	55.917
4. Transferencias corrientes	797.852.220	2.051.352.245	2.849.204.465	2.604.679.431	244.525.034
Operaciones corrientes	869.634.469	2.054.294.611	2.923.929.080	2.672.898.763	251.030.317
6. Inversiones reales	501.187	266.142	767.329	530.299	237.030
7. Transferencias de capital	32.861.988	46.624.490	79.486.478	74.554.884	4.931.594
Operaciones de capital	33.363.175	46.890.632	80.253.807	75.085.183	5.168.624
Operaciones no financieras	902.997.644	2.101.185.243	3.004.182.887	2.747.983.946	256.198.941
8. Variación de activos financieros	20.947.030	697.982	21.645.012	21.014.205	630.807
Operaciones financieras	20.947.030	697.982	21.645.012	21.014.205	630.807
Total gastos	923.944.674	2.101.883.225	3.025.827.899	2.768.998.151	256.829.748

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ejecución presupuestaria del ejercicio 2021.

El presupuesto inicial del Departamento, aprobado por la Ley 4/2020, de 29 de abril, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para el 2020, preveía unos gastos de 923,44 M€, de los cuales 83,22 M€ correspondían a la Dirección General de Turismo. Durante el ejercicio 2021 se aprobaron modificaciones de crédito por 2.101,88 M€, que dieron como resultado un presupuesto definitivo de 3.025,83 M€.

2.1.2. Liquidación del programa presupuestario de la Dirección General de Turismo

A continuación se presenta la liquidación del programa presupuestario correspondiente a la Dirección General de Turismo del Departamento de Empresa y Trabajo, del ejercicio 2021.

Cuadro 5. Liquidación del programa presupuestario de la Dirección General de Turismo

Capítulos de gastos	Presupuesto inicial	Modificaciones de crédito	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas	Desviación
2. Gastos corrientes bienes y servicios	1.079.707	3.230.043	4.309.750	1.700.017	2.609.733
4. Transferencias corrientes	76.044.000	36.789.738	112.833.738	79.580.944	33.252.794
Operaciones corrientes	77.123.707	40.019.781	117.143.488	81.280.961	35.862.527
6. Inversiones reales	130.000	35.137	165.137	32.653	132.484
7. Transferencias de capital	5.962.500	2.712.226	8.674.726	4.479.281	4.195.445
Operaciones de capital	6.092.500	2.747.363	8.839.863	4.511.934	4.327.929
Operaciones no financieras	83.216.207	42.767.144	125.983.351	85.792.895	40.190.456
8. Variación de activos financieros	-	2.953.983	2.953.983	2.953.983	-
Operaciones financieras	-	2.953.983	2.953.983	2.953.983	-
Total gastos	83.216.207	45.721.127	128.937.334	88.746.878	40.190.456

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ejecución presupuestaria del ejercicio 2021.

El presupuesto inicial de la Dirección General de Turismo preveía unos gastos de 83,22 M€. Durante el ejercicio 2021 se aprobaron modificaciones de crédito por 45,72 M€, que dieron como resultado un presupuesto definitivo de 128,94 M€.

En el presupuesto definitivo, de los 128,94 M€ previstos, el 69,21%, 89,24 M€, correspondían a gastos a financiar con recursos del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos. En cuanto al resto, 17,59 M€ correspondían a gastos a financiar con recursos propios del presupuesto del Departamento de Empresa y Trabajo y 22,11 M€ a gastos a financiar con recursos incorporados procedentes de fondos finalistas, principalmente para afrontar los gastos generados por la covid.

2.1.3. Gastos financiados con el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos

Los gastos financiados con los ingresos del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos incluidos en la liquidación del programa presupuestario de la Dirección General de Turismo son los siguientes:

Cuadro 6. Gastos financiados con el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos

Concepto	Presupuesto definitivo	Obligaciones reconocidas	Diferencia (importe)	Diferencia (%)
Gastos varios	3.024.939	960.177	2.064.762	68,26
Trabajos realizados por personas físicas o jurídicas	212.433	146.238	66.195	31,16
Prestación de servicios con medios ajenos	951.544	531.573	419.971	44,14
Transferencias corrientes:				
- A la Agencia Catalana de Turismo	34.179.188	34.179.188	-	-
- A Circuits de Catalunya, SL	6.230.700	6.230.700	-	-
- A la Agencia Catalana de Patrimonio Cultural	10.500	-	10.500	100,00
- A otras entidades participadas por la Generalidad	400.000	400.000	-	-
- A corporaciones locales	35.630	-	35.630	100,00
- Al Fondo para el fomento del turismo	35.188.840	2.074.077	33.114.763	94,11
- A empresas privadas y familias	153.500	61.600	91.900	59,87
Inversiones reales	165.137	32.653	132.484	80,23
Transferencias de capital a corporaciones locales	8.674.726	4.479.281	4.195.445	48,36
Aportaciones de capital a la Agencia Catalana de Turismo	8.888	8.888	-	-
Total	89.236.025	49.104.375	40.131.650	44,97

Importes en euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de la ejecución presupuestaria del ejercicio 2021.

El presupuesto definitivo de los gastos de la Dirección General de Turismo financiados con el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos preveía unos gastos de 89,24 M€.

Las obligaciones reconocidas, 49,10 M€, suponen el 55,3% de las obligaciones reconocidas de la Dirección General de Turismo y el 55,03% del presupuesto definitivo. La baja ejecución del presupuesto se debe, principalmente, a los efectos de la pandemia de la covid en el turismo de Cataluña, que provocó un descenso generalizado de los ingresos procedentes del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos y, por consiguiente, una disminución generalizada de los gastos financiados con el impuesto y, fundamentalmente, de los gastos del Fondo para el fomento del turismo.

Los ingresos derivados del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos están afectados a la dotación del Fondo para el fomento del turismo para atender las finalidades que se determinan, excepto de los ingresos derivados del recargo para la ciudad de Barcelona, en vigor desde el 1 de junio de 2021.

Los principales gastos corresponden a transferencias corrientes, principalmente a la Agencia Catalana de Turismo, 34,18 M€,⁴ y a Circuits de Catalunya, SL,⁵ 6,23 M€. Estas transferencias corrientes se realizan de forma periódica anualmente. En cuanto a la Agencia Catalana de Turismo, dentro de las obligaciones reconocidas se incluyen, de forma extraordinaria, 12,18 M€, procedentes de una modificación presupuestaria para hacer frente a convocatorias de ayudas para el sector turístico con motivo de la pandemia de la covid.

En el presupuesto se incluye la partida del Fondo para el fomento del turismo, previsto en 35,19 M€ y liquidado en 2,07 M€, que corresponde al 50% del importe de la recaudación del impuesto que, de acuerdo con la normativa, debe destinarse a los ayuntamientos en función de la recaudación que ha habido en el ámbito territorial de cada uno de ellos (véase el apartado 1.3.4). Esta partida se previó por 35,19 M€ y se liquidaron solo 2,07 M€, un 5,89% del presupuesto definitivo. Esta desviación se debe, principalmente, a 2 motivos: en primer lugar, por la recaudación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos del ejercicio 2020, que es la que debía repartirse y liquidarse en el presupuesto del ejercicio 2021, y que sufrió un descenso muy significativo con motivo de la pandemia de la covid y, en segundo lugar, por la caída en el importe liquidado debido a que en el ejercicio 2021 solo se liquidó 1 de las 2 temporadas en las que se divide la liquidación del impuesto, concretamente la temporada de invierno 2020-2021 (véase el apartado 1.3.3).

Dentro de los gastos diversos, en el presupuesto definitivo se preveía, principalmente, un gasto de 3,00 M€ destinado a la adopción de medidas para poder cumplir con los protocolos de aislamiento y cuarentena de huéspedes que, alejados de su domicilio habitual, presenta-

4. El último informe de fiscalización de la Agencia Catalana de Turismo elaborado por la Sindicatura de Cuentas fue el 8/2019, relativo al ejercicio 2017.

5. El último informe de fiscalización de Circuits de Catalunya, SL, elaborado por la Sindicatura de Cuentas fue el 4/2021, relativo al ejercicio 2018.

ran sintomatología covid. Finalmente, el número de turistas internacionales y los casos de covid quedaron por debajo de las previsiones, por lo que las obligaciones reconocidas ascendieron a 940.287 €.

Por último, en el presupuesto destaca también el gasto en el capítulo 7: 4,48 M€ de obligaciones reconocidas, que corresponden a transferencias de capital a corporaciones locales relacionadas, básicamente, con la concesión de subvenciones a los entes locales para proyectos de inversión dentro de los planes de fomento territorial del turismo.

2.2. FISCALIZACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS ESTANCIAS EN ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS

A continuación se incluye la fiscalización realizada sobre el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.

2.2.1. Registro de Turismo de Cataluña

El Registro de Turismo de Cataluña es un órgano administrativo adscrito a la dirección general competente en materia de turismo, regulado en el artículo 73 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, y en el artículo 131 del título III del Decreto 75/2020. La finalidad del Registro es mantener un censo público de los alojamientos turísticos legales existentes en Cataluña y recoger datos de las empresas y actividades reglamentadas, para su posterior uso estadístico.

De acuerdo con el artículo 38 de la Ley 5/2017, en las actuaciones con la Agencia Tributaria de Cataluña relativas al impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, los establecimientos y equipamientos turísticos deben ser identificados por medio del código de identificación asignado por el Registro de Turismo de Cataluña. No obstante, el artículo 15 del Decreto 141/2017, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, dispone que, en caso de que el establecimiento o equipamiento no tenga asignado este código, la Agencia Tributaria de Cataluña le asigne uno provisional, solo a efectos de este impuesto.

El procedimiento de comunicación de altas y bajas de la actividad de los establecimientos de alojamiento turístico en el Registro de Turismo de Cataluña se puede resumir de la siguiente manera:

- El establecimiento turístico interesado inicia el procedimiento de habilitación mediante una comunicación telemática ante el órgano municipal competente, y previo abono de la tasa municipal, en su caso, para iniciar la prestación de servicios.
- El establecimiento turístico que haya comunicado el inicio de su actividad y todavía no disponga del código de identificación del Registro de Turismo de Cataluña, transitoria-

mente y a efectos de cumplir con la obligación de exhibición de dicho código en toda clase de publicidad que lo anuncie exhibe un código de identificación provisional referente al inicio de las actividades. En este caso, el código provisional del establecimiento lo otorga la Ventanilla única empresarial.⁶

- Cuando posteriormente el ayuntamiento competente comunica a la administración turística de la Generalidad los datos definitivos relativos al establecimiento turístico se inscribe en el Registro de Turismo de Cataluña.
- La comunicación de los datos definitivos del establecimiento mediante la Ventanilla única empresarial lleva asociada la concesión automática del código de identificación que el mismo sistema telemático notifica al titular y al ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 131 del Decreto 75/2020. Cuando un establecimiento deba darse de baja del Registro de Turismo de Cataluña, la Dirección General de Turismo dicta una resolución administrativa de baja que se comunica al interesado y al ayuntamiento correspondiente y da de baja el establecimiento de la base de datos del registro.

Del análisis de los trámites del procedimiento de inscripción de los establecimientos turísticos en el Registro de Turismo de Cataluña hay que resaltar lo siguiente:

- Entre la Dirección General de Turismo y la Agencia Tributaria de Cataluña no se efectúa una conciliación periódica de los datos de los establecimientos incluidos en el Registro, lo que dificulta el seguimiento y control del hecho de que estos establecimientos estén liquidando el impuesto de forma correcta.
- La Dirección General de Turismo no recibe información de los códigos de identificación que la Agencia Tributaria de Cataluña asigna provisionalmente y, por lo tanto, desconoce si los establecimientos están liquidando el impuesto con códigos provisionales y si estos corresponden a establecimientos que ya tenían un código definitivo en el Registro de Turismo de Cataluña.
- Para acceder a la información de los datos del Registro de Turismo de Cataluña, la Agencia Tributaria de Cataluña no accede a la base de datos de que dispone la Dirección General de Turismo, sino que obtiene la información directamente del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información de la Generalidad de Cataluña. Esto aumenta el riesgo de ineficiencias operativas y de control interno.

6. La Ventanilla única empresarial es el instrumento de la Generalidad a través del cual se capturan y procesan los datos aportados por las empresas y los profesionales, asegurando la calidad de los datos, la unidad del dato a partir de la recogida única en origen a través de la tramitación unificada, la interoperabilidad con todos los organismos responsables y la transparencia hacia los titulares de la actividad económica en relación con los datos disponibles.

2.2.2. Comité bilateral

De acuerdo con la normativa, el Comité bilateral gestiona el Fondo para el fomento del turismo y tiene la función de aprobar las directrices de actuación, decidir la asignación de los recursos y controlar el porcentaje de fondo con destino local.

El Comité bilateral se reúne semestralmente con carácter ordinario, y está formado por las siguientes personas:

- El titular del departamento competente en materia de turismo, o en quien delegue, en calidad de presidente o presidenta.
- En representación del departamento competente en materia de economía, 3 personas.
- En representación del departamento competente en materia de turismo, 3 personas.
- Una persona funcionaria del departamento competente en materia de turismo, con voz pero sin voto, en calidad de secretario o secretaria.

En la última reunión del Comité bilateral de septiembre de 2021 los miembros que lo formaban eran los siguientes:

Cuadro 7. Composición del Comité bilateral

Nombre	Cargo	Cargo / Representación
Oriol Sagrera Saula	Presidente	Secretario general del Departamento de Empresa y Trabajo
Albert Castellanos Maduell	Vocal	Secretario de Empresa y Competitividad del Departamento de Empresa y Trabajo
Marta Domènech Tomàs	Vocal	Directora general de Turismo del Departamento de Empresa y Trabajo
Marta Espasa Queralt	Vocal	Secretaria de Hacienda del Departamento de Economía y Hacienda
Montserrat Bassols Santamaria	Vocal	Subdirectora general de Financiación y Sostenibilidad Financiera del Departamento de Economía y Hacienda
Matilde Villarroya Martínez	Vocal	Secretaría de Asuntos Económicos y Fondos Europeos del Departamento de Economía y Hacienda
Carme Rubió Soto	Secretaria, con voz y sin voto	Subdirectora general de Desarrollo Turístico Territorial del Departamento de Empresa y Trabajo

Fuente: Elaboración propia.

Nota: De acuerdo con lo previsto en la normativa, falta uno de los representantes del departamento competente en materia de turismo.

Del análisis de la actividad efectuada por el Comité bilateral respecto de los fondos a distribuir correspondientes al ejercicio fiscalizado, hay que mencionar los siguientes aspectos, relativos tanto a aspectos formales como de procedimiento y de legalidad:

- El Comité bilateral debe reunirse semestralmente y debe decidir el destino del Fondo. A partir de las decisiones tomadas en el Comité se efectúa la transferencia de crédito a los ayuntamientos por los importes establecidos en la reunión.

Los plazos establecidos por la normativa para las temporadas de invierno 2020-2021, verano 2021 e invierno 2021-2022, y los plazos reales de reparto del Fondo, son los siguientes:

Cuadro 8. Fechas y plazos de reparto del Fondo

Temporada	Período temporal	Plazos según normativa			Fecha real de reparto del Fondo
		Autoliquidación	Reparto del Fondo a los ayuntamientos	Reparto del recargo de Barcelona	
Invierno 2020-2021	10.2020 a 03.2021	1 a 20 de abril 2021	20.08.2021	20.06.2021	15.09.2021
Verano 2021	04.2021 a 09.2021	1 al 20 de octubre 2021	20.02.2022	20.12.2021	16.02.2022
Invierno 2021-2022	10.2021 a 03.2022	1 a 20 de abril 2022	16.06.2022	20.06.2022	16.06.2022

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recogida en la normativa aplicable y en las actas del Comité bilateral.

Así, para la temporada de invierno 2020-2021, la fecha real de reparto del Fondo a los ayuntamientos fue posterior a la fecha prevista en la normativa, mientras que para la temporada de verano 2021 y de invierno 2021-2022 el reparto se realizó dentro del plazo previsto.

En lo referente al reparto del Fondo correspondiente al recargo de Barcelona, el semestre de invierno 2021-2022 fue el único en el que el reparto se hizo dentro del plazo previsto.

- En las actas de las reuniones del Comité no consta el visto bueno del presidente, que establece el artículo 20.3 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.
- De acuerdo con el Decreto 75/2020, el Comité bilateral tiene la función de aprobar las directrices de actuación, decidir la asignación de los recursos del Fondo y controlar el porcentaje de fondo con destino local.

En la práctica, el Comité bilateral aprueba el destino del global del Fondo y detalla la parte del Fondo a destinar a los ayuntamientos en función de la recaudación en su ámbito territorial, diferenciando los importes por ayuntamiento o consejo comarcal, según sea el caso. Hay que mencionar, sin embargo, que para el 50% restante del Fondo, además de la aprobación del importe global, el Comité bilateral no detalla ni especifica las actuaciones o finalidades concretas a las que debe destinarse el importe.

- Dentro de los importes recaudados correspondientes a la temporada de verano 2021, hay 95.995 € correspondientes a liquidaciones que la Agencia Tributaria de Cataluña no asignó a ningún municipio por falta de datos y que clasificó como incidencias (véase el

cuadro 10). En consecuencia, el Comité bilateral, en la reunión para el reparto de la recaudación de aquella temporada, no distribuyó este importe.

En la reunión posterior, de 16 de junio de 2022, estas incidencias seguían sin resolverse, dado que la información procedente de la Agencia Tributaria de Cataluña no especificaba la procedencia de los ingresos ni, por lo tanto, su destino. Dada la falta de información y la imposibilidad de asignar el importe a los ayuntamientos correspondientes, el Comité bilateral acordó incorporar el importe a la cuantía a recibir por parte de la Generalidad de Cataluña.

2.2.3. Fiscalización del Fondo para el fomento del turismo

El Fondo para el fomento del turismo se configura como un mecanismo destinado a financiar políticas turísticas para mejorar la competitividad de Cataluña como destino turístico y garantizar su sostenibilidad.

El Fondo se dota con los ingresos obtenidos del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos. Esta dotación queda afectada a los gastos directamente relacionados con los siguientes objetivos:

- a) La promoción turística de Cataluña.
- b) El impulso del turismo sostenible, responsable y de calidad, y la protección, preservación, recuperación de la mejora de los recursos turísticos.
- c) El fomento, la creación y el mejoramiento de los productos turísticos.
- d) El mejoramiento de los servicios de control e inspección sobre los establecimientos y equipamientos turísticos.
- e) El desarrollo de infraestructuras y servicios relacionados con el turismo.

Los departamentos competentes en materia de economía y de turismo son los encargados de gestionar el Fondo, y deben garantizar la información previa del sector afectado. En este sentido, el Decreto 75/2020 prevé la creación de la Comisión del Fondo para el fomento del turismo. Esta Comisión debe garantizar la información previa del sector afectado, debe proponer las directrices de actuación de acuerdo con la planificación turística de la Generalidad de Cataluña y la aplicación de los recursos del Fondo.

2.2.3.1. Reparto del Fondo

De acuerdo con el Decreto 75/2020, este Fondo lo gestiona un Comité bilateral que tiene la función de aprobar las directrices de actuación propuestas por la Comisión del Fondo para el fomento del turismo, decidir la asignación de sus recursos y controlar el porcentaje de fondos con destino local. Este Comité debe estar formado por representantes de los depar-

tamentos competentes en materia de turismo y de economía. El Comité bilateral debe repartir el Fondo para el fomento del turismo para conseguir las finalidades descritas y pre-determina que una parte de este Fondo debe destinarse a las administraciones locales de acuerdo con los citados porcentajes.

De acuerdo con la normativa, el reparto del Fondo es el siguiente:

- A las administraciones locales: el 50% de la recaudación obtenida del impuesto en el ámbito territorial de cada ayuntamiento. Este importe debe ordenarse de forma directa mediante transferencia de crédito 4 meses después de finalizar el plazo de presentación e ingreso de la autoliquidación.
- A la ciudad de Barcelona: le corresponde, además, el 50% del importe que resulta de aplicar el incremento de tarifa de los establecimientos de la ciudad con relación a la aplicada en el resto de los establecimientos del territorio de Cataluña. Este destino se ordena de forma directa mediante transferencia de crédito 2 meses después de finalizar el plazo de presentación e ingreso de la autoliquidación.
- Al Consejo General de Arán: un 20% de la recaudación obtenida en su territorio, adicional al reparto correspondiente a las administraciones locales, con cargo al tramo del Fondo de gestión propia de la Generalidad, integrado por el 50% de la recaudación del impuesto en los municipios del Valle de Arán que corresponde a la Generalidad. Este Fondo de gestión propia de la Generalidad solo se menciona en la Ley 5/2017 en este caso concreto, pero no se define ni concreta qué debe incluir. La normativa reglamentaria o de desarrollo posterior tampoco concretó este concepto.

Por lo tanto, el Valle de Arán participa del Fondo para el fomento del turismo mediante una doble vía. Por una parte, a los municipios del Valle de Arán les corresponde el 50% de la recaudación de los establecimientos turísticos de cada municipio, igual que al resto de municipios de Cataluña y, de la otra, al Consejo General de Arán le corresponde el 20% de la recaudación obtenida en el Valle de Arán con cargo al Fondo de gestión propia de la Generalidad.

Se debe tener en cuenta que, cuando la recaudación total de los establecimientos turísticos de un municipio no supere los 6.000 €, la asignación del 50% del Fondo se hará efectiva en el consejo comarcal correspondiente, en sustitución del ayuntamiento.

Hay que decir que el artículo 49 de la Ley 5/2017 excluye de este reparto la tarifa especial. Igualmente, el recargo para la ciudad de Barcelona establecido en el artículo 34 bis de la Ley 5/2017 tampoco se integra en el Fondo para el fomento del turismo y, por lo tanto, estos ingresos no quedan afectados a dichas finalidades. La normativa debería especificar el destino de estos fondos, principalmente los relativos a la tarifa especial que se recauda en los establecimientos en los que se realizan actividades de juego y apuestas.

Tal y como se ha comentado, en la práctica, el Comité bilateral aprueba el destino del global del Fondo y detalla la parte del Fondo a destinar a los ayuntamientos, pero no detalla la otra parte del Fondo, ni especifica las actuaciones o finalidades concretas a las que debe destinarse este importe (véase el apartado 2.2.2).

2.2.3.2. *Justificación de los entes locales en relación con los fondos recibidos*

En cuanto a la justificación de la aplicación del Fondo para el fomento del turismo, los entes locales deben certificar ante el Comité bilateral el destino efectivo de los créditos correspondientes al importe liquidado de las 2 temporadas semestrales –de invierno y de verano– mediante certificados extendidos por un funcionario o funcionaria con habilitación suficiente y deben incluir el conjunto de actuaciones, totales o parciales, que haya realizado el ente local durante el período que va desde el mes de abril que inicia la temporada de verano hasta el límite del plazo de presentación del certificado, de acuerdo con lo que prevé el artículo 431-6 del Decreto 75/2020. Este certificado debe ir acompañado del correspondiente informe sobre el conjunto de actuaciones que han realizado para el control de la actividad de los alojamientos turísticos situados en su ámbito territorial que prevé el artículo 431-8 de dicho decreto.

El plazo de presentación de los certificados finaliza el último día del mes de enero del año siguiente al vencimiento de la temporada de invierno.

Los entes locales que participan en el Fondo para el fomento del turismo deben destinar y justificar la parte de los fondos recibidos en su ámbito territorial de acuerdo con las directrices de actuación y con los siguientes criterios y procedimientos:

- a) Los entes locales en cuyo territorio se haya alcanzado o superado el umbral de los 300.000,00 € de recaudación en concepto del impuesto, sumando los 2 períodos semestrales de liquidación que corresponden a las temporadas de invierno y verano, deben destinar un mínimo del 60% del importe de los fondos asignados a proyectos y actuaciones concretas de promoción turística.
- b) Los entes locales en cuyo territorio no se haya alcanzado el umbral de los 300.000,00 € de recaudación en concepto del impuesto, sumando los 2 períodos semestrales de liquidación que corresponden a las temporadas de invierno y verano, deben destinar un mínimo del 75% del importe de los fondos asignados a proyectos y actuaciones concretas de promoción turística.

En ambos supuestos, el porcentaje que quede después de aplicar la recaudación a los proyectos y actuaciones concretas de promoción turística puede destinarse a los demás objetivos que determina la Ley 5/2017.

En caso de que no se acredite el destino efectivo de los créditos a las directrices de actuación, el Comité debe declarar su incumplimiento, con la previa audiencia del ente local interesado.

El Comité debe determinar directamente el destino de los fondos a acciones vinculadas a las directrices de actuación dentro del ámbito territorial de referencia del municipio interesado.

En caso de que el incumplimiento sea imputable a un consejo comarcal o al Consejo General de Arán, el Comité debe determinar directamente el destino de los fondos a las acciones de promoción turística del departamento competente en materia de turismo.

2.2.3.3. Recaudación del Fondo

El Comité bilateral distribuye los importes procedentes de la recaudación del impuesto y que conforman el Fondo para el fomento del turismo. A continuación se presenta un resumen de los importes recaudados por las temporadas de invierno 2020-2021, verano 2021 e invierno 2021-2022.

Cuadro 9. Recaudación de la temporada de invierno 2020-2021 (cuarto trimestre de 2020 y primer trimestre de 2021)

Concepto	Recaudación		Liquidaciones		Media de los ingresos por liquidación
	Importe	Porcentaje	Número	Porcentaje	
Estancias	2.390.947	57,30	3.598	26,23	665
Cruceros	64.058	1,60	25	0,18	2.562
Total Barcelona ciudad	2.455.005	58,90	3.623	26,41	678
Estancias	1.708.017	41,00	10.088	73,59	169
Cruceros	2.261	0,10	2	0,00	1.131
Total resto de Cataluña	1.710.278	41,10	10.090	73,59	169
Total	4.165.283	100,00	13.713	100,00	304

Importes en euros.

Fuente: Agencia Tributaria de Cataluña.

Cuadro 10. Recaudación de la temporada de verano 2021 (segundo y tercer trimestres de 2021)

Concepto	Recaudación		Liquidaciones		Media de los ingresos por liquidación
	Importe	Porcentaje	Número	Porcentaje	
Estancias	6.663.673	34,55	7.068	23,10	943
Cruceros	74.451	0,40	17	0,10	4.379
Total Barcelona ciudad	6.738.124	34,95	7.085	23,20	951
Estancias	12.452.225	65,04	23.393	76,79	532
Cruceros	1.080	0,01	1	0,01	1.080
Total resto de Cataluña	12.453.305	65,05	23.394	76,80	532
Incidencias*	95.995		141		
Total	19.287.424	100,00	30.620	100,00	630

Importes en euros.

Fuente: Agencia Tributaria de Cataluña.

* Las incidencias responden a casos de importes recaudados en relación con los que la Agencia Tributaria de Cataluña no dispuso de suficiente información para incluirlos en alguno de los conceptos referentes a Barcelona ciudad o al resto de Cataluña ni a estancias o cruceros.

Cuadro 11. Recaudación de la temporada de invierno 2021-2022 (cuarto trimestre de 2021 y primer trimestre de 2022)

Concepto	Recaudación		Liquidaciones		Media de los ingresos por liquidación
	Importe	Porcentaje	Número	Porcentaje	
Estancias	13.300.108	64,80	6.686	28,00	1.989
Cruceros	397.081	1,93	85	030	4.671
Total Barcelona ciudad	13.697.189	66,73	6.771	28,30	2.023
Estancias	6.830.555	33,27	17.121	71,70	399
Cruceros	-	-	-	-	-
Total resto de Cataluña	6.830.555	33,27	17.121	71,70	399
Total	20.527.744	100,00	23.892	100,00	859

Importes en euros.

Fuente: Agencia Tributaria de Cataluña.

Los importes del Fondo que constan en las actas del Comité bilateral coinciden con los importes recaudados por la Agencia Tributaria de Cataluña.

2.2.3.4. Muestra fiscalizada

Para la fiscalización del Fondo para el fomento del turismo se han tenido en cuenta los listados de distribución de los fondos en los municipios, que constan en las diferentes actas del Comité bilateral, en concreto, para las temporadas que van desde la temporada de verano 2019 hasta la temporada de invierno 2021-2022. A partir de estos listados, se ha tomado una muestra de los importes a justificar más significativos de cada temporada más 5 al azar, a criterio del auditor.

La muestra seleccionada y los porcentajes de cobertura se muestran a continuación:

Cuadro 12. Muestra seleccionada y porcentajes de cobertura

Temporada	Expedientes		
	Número	Importe a justificar	Porcentaje de cobertura sobre el importe total a justificar
Verano 2019	8	13.122.486	61,46
Invierno 2019-2020 y verano 2020*	8	5.507.320	56,57
Invierno 2020-2021	7	1.311.883	63,25
Verano 2021	11	5.462.989	56,72
Invierno 2021-2022	7	7.168.220	68,66
Total	41	32.572.898	61,19

Importes en euros, IVA incluido.

Fuente: Elaboración propia.

* Se incluyen 2 temporadas conjuntamente dado que la recaudación de invierno 2019-2020 se aplazó en virtud del artículo 4 del Decreto ley 6/2020 y del artículo 3 del Decreto ley 33/2020.

En concreto, los expedientes seleccionados han sido los siguientes:

Cuadro 13. Muestra de expedientes fiscalizados

Municipio	Comarca	Fecha límite de justificación	Fecha real de justificación	Importe a justificar	Importe justificado
Temporada de verano				13.122.486	13.768.991
Barcelona	Barcelonès	31.01.2021	09.04.2021	10.028.823	10.028.823
Salou	Tarragonès	31.01.2021	19.04.2021	1.579.209	2.116.700
Lloret de Mar	Selva	31.01.2021	26.04.2021	1.400.685	1.499.939
Badalona	Barcelonès	31.01.2021	09.03.2021	36.357	38.200
Cerdanyola del Vallès	Vallès Occidental	31.01.2021	08.06.2021	29.861	30.723
Consejo Comarcal de El Baix Empordà	Baix Empordà	31.01.2021	29.04.2021	19.775	19.853
Creixell	Tarragonès	31.01.2021	19.03.2021	15.917	22.138
Riudellots de la Selva	Selva	31.01.2021	26.03.2021	11.859	12.615
Temporada de invierno 2019-2020 y temporada de verano 2020 (a)				5.507.320	6.580.675
Barcelona	Barcelonès	31.01.2022	25.04.2022	4.664.313	4.664.313
Salou	Tarragonès	31.01.2022	30.03.2022	384.213	1.699.933
Lloret de Mar	Selva	31.01.2022	14.04.2022	316.671	319.737
Calonge i Sant Antoni	Baix Empordà	31.01.2022	29.04.2022	65.823	68.308
Consejo Comarcal de La Cerdanya	Cerdanya	31.01.2022	13.04.2022	33.168	33.336
Roda de Berà	Tarragonès	31.01.2022	27.05.2022	21.041	46.898
Mataró	Maresme	31.01.2022	26.04.2022	13.493	13.745
Camprodon	Ripollès	31.01.2022	28.03.2022	8.598	4.405
Temporada de invierno 2020-2021 (b)				1.311.883	1.519.946
Barcelona	Barcelonès	31.01.2022	26.04.2023	1.227.502	1.227.502
Salou	Tarragonès	31.01.2022	27.04.2023	48.972	226.246
Granollers	Vallès Oriental	31.01.2022	30.03.2023	11.477	41.931
Mataró	Maresme	31.01.2022	25.04.2023	7.948	8.192
Santa Susanna	Maresme	31.01.2022	26.04.2023	6.090	6.100
Cadaqués	Alt Empordà	31.01.2022	02.03.2023	5.133	5.214
Consejo Comarcal de El Ripollès	Ripollès	31.01.2022	13.06.2023	4.761	4.761
Temporada de verano				5.462.989	5.826.529
Barcelona	Barcelonès	31.01.2023	26.04.2023	3.369.062	3.369.602
Salou	Tarragonès	31.01.2023	27.04.2023	659.644	902.800
Lloret de Mar	Selva	31.01.2023	19.04.2023	465.600	465.601
Cambrils	Baix Camp	31.01.2023	09.03.2023	305.127	317.752
Vila-seca	Tarragonès	31.01.2023	28.03.2023	249.291	249.295
Roses	Alt Empordà	31.01.2023	21.04.2023	218.820	220.043
L'Ametlla de Mar	Baix Ebre	31.01.2023	28.05.2023	73.976	78.354
Pineda de Mar	Maresme	31.01.2023	24.05.2023	54.006	152.466
Naut Aran	Vall d'Aran	31.01.2023	02.03.2023	33.226	35.980
Consejo Comarcal de El Maresme	Maresme	31.01.2023	16.05.2023	28.990	29.389
Rialp	Pallars Sobirà	31.01.2023	11.05.2023	5.247	5.247
Temporada de invierno				7.168.220	-
Barcelona	Barcelonès	31.01.2023	-	6.848.594	-
Salou	Tarragonès	31.01.2023	-	220.790	-
Consejo Comarcal de La Garrotxa	Garrotxa	31.01.2023	-	41.629	-
Calonge i Sant Antoni	Baix Empordà	31.01.2023	-	33.356	-
Queralbs	Ripollès	31.01.2023	-	16.812	-
Sant Pere de Ribes	Garraf	31.01.2023	-	5.278	-
Peramola	Alt Urgell	31.01.2023	-	1.761	-
Total				32.572.898	34.864.361

Importes en euros.

Fuente: Dirección General de Turismo.

Notas:

(a) La justificación comprende 2 períodos, dado que la recaudación de invierno 2019-2020 se pospuso en virtud del artículo 4 del Decreto ley 6/2020 y del artículo 3 del Decreto ley 33/2020.

(b) La temporada de invierno 2020-2021 es la que se incluye en la liquidación del presupuesto de 2021 como obligaciones reconocidas por 2,07 M€ (véase el cuadro 6).

2.2.3.5. Resultados de la fiscalización

A continuación se presentan las observaciones detectadas en el trabajo de fiscalización del Fondo para el fomento del turismo.

Plazo de justificación

De acuerdo con el artículo 431.6 del Decreto 75/2020, el plazo de presentación del certificado justificativo, que comprende conjuntamente las temporadas de verano e invierno, finaliza el último día del mes de enero del año siguiente al vencimiento de la temporada de invierno, de acuerdo con el siguiente detalle:

Cuadro 14. Plazos de justificación de los gastos

Año	Temporada	Período	Fecha límite de justificación de los gastos
2019	Verano	04.2019 - 09.2019	31.01.2021
	Invierno	10.2019 - 03.2020	31.01.2021
2020	Verano	04.2020 - 09.2020	31.01.2022
	Invierno	10.2020 - 03.2021	31.01.2022
2021	Verano	04.2021 - 09.2021	31.01.2023
	Invierno	10.2021 - 03.2022	31.01.2023

Fuente: Elaboración propia.

Ninguno de los entes locales analizados ha presentado la justificación en el plazo previsto. En todos los casos existe un retraso de entre 1 y 16 meses. Hay que mencionar que los expedientes correspondientes a la temporada de invierno 2021-2022, que debían justificarse antes del 31 de enero de 2023, no han sido justificados a la fecha de finalización del trabajo de campo, mayo de 2023.

La principal razón para que los entes locales elaboren la justificación fuera del plazo previsto en la normativa es que la Dirección General de Turismo permite presentar la justificación hasta el 30 de abril y no hasta el 31 de enero del año correspondiente. Hay que mencionar también que la temporada de invierno 2020-2021, que debía de justificarse en 2022, se aceptó que se justificara hasta el 30 de abril de 2023.

Cabe mencionar que en 7 de los expedientes analizados la justificación se presentó también fuera del plazo de 30 de abril que permite la Dirección General. Por estos expedientes, la Dirección General de Turismo ha requerido que presenten la justificación, pero no existe ninguna sanción por incumplimiento de plazo.

Documentación justificativa

Los entes locales que participan en el Fondo deben destinar y justificar la parte del crédito resultante de la exacción del impuesto en su ámbito territorial de acuerdo con las directrices

de actuación y con los siguientes criterios y procedimientos establecidos en el artículo 431.6.1 del Decreto 75/2020.

De acuerdo con este Decreto, la acreditación de los requisitos debe realizarse con un certificado de un funcionario con habilitación suficiente que incluya el destino efectivo de los créditos del Fondo para el fomento del turismo correspondientes al importe liquidado de las 2 temporadas de invierno y verano ante el Comité bilateral (véase el apartado 2.2.3.2).

En caso de que no se acredite el destino efectivo de los créditos en las directrices de actuación, el Comité bilateral debe declarar el incumplimiento, con audiencia previa del ente local afectado. En el caso de los municipios, el Comité debe determinar directamente el destino de los fondos a acciones vinculadas a las directrices de actuación dentro del ámbito territorial de referencia del municipio y, en caso de que el incumplimiento sea imputable a un consejo comarcal o al Consejo General de Arán, el Comité debe determinar directamente el destino de los fondos a las acciones de promoción turística del departamento competente en materia de turismo.

Dado que no existen definidas unas directrices de actuación, en la práctica, el Comité bilateral da por buenas todas las actividades que podrían encajarse dentro de la actividad turística o bien dentro de uno de los 5 objetivos previstos en la normativa, pero no se pueden seguir unas directrices claras para aceptarlas o rechazarlas. En varias ocasiones, estas actividades no están definidas ni detalladas de manera clara, no se sabe a qué colectivo van destinadas, ni qué pretenden mejorar.

La normativa no está clara en los casos en los que no se acredita el destino efectivo de los créditos, dado que insta al Comité a determinar directamente el destino de los fondos a acciones vinculadas a las directrices de actuación dentro del ámbito territorial de referencia del municipio interesado, sin tener en cuenta que estos fondos ya se han repartido en el municipio, por lo que debería preverse un procedimiento específico de regularización de los importes repartidos y de reintegro de las cuantías no justificadas.⁷

La Comisión del Fondo para el fomento del turismo

El artículo 431-3 del Decreto 75/2020 establece la constitución de una comisión del Fondo para el fomento del turismo, para garantizar la información previa del sector afectado, para proponer las directrices de actuación de acuerdo con la planificación turística de la Generalidad de Cataluña y la aplicación de los recursos del Fondo. Esta Comisión se adscribe al departamento competente en materia de turismo, debe reunirse una vez el año con carácter ordinario y la forman 21 personas según la distribución prevista en el Decreto 75/2020.

En el ejercicio fiscalizado, esta Comisión no se había constituido ni, en consecuencia, reunido.

7. Texto modificado a raíz de las alegaciones recibidas.

Directrices de actuación

El artículo 49 de la Ley 5/2017 prevé que los recursos procedentes del Fondo para el fomento del turismo deben destinarse a una serie de proyectos y actuaciones que persigan alguno de los 5 objetivos que recoge. Hay que decir que los objetivos están definidos de forma genérica y falta una concreción en actuaciones y subobjetivos más concretos, relacionados también con las políticas que quieren desarrollarse. En este sentido, el artículo 431-4 del Decreto 75/2020 define las directrices de actuación del Fondo para el fomento del turismo, que debe establecer la Comisión del Fondo para el fomento del turismo, de modo que:

- Las directrices deben establecer los ejes y las prioridades en relación con el destino de los créditos del Fondo, de acuerdo con la planificación turística de la Generalidad de Cataluña.
- Las directrices de actuación deben sujetarse a las finalidades previstas en el artículo 49.1 de la Ley 5/2017 (véase el apartado 1.3.4).

En el ejercicio 2014, la Dirección General de Turismo disponía de unas directrices establecidas por el Comité bilateral, pero solo para el tramo del Fondo destinado a los entes locales. En estas directrices se establecían una serie de actuaciones para las que se definían las acciones que quedaban enmarcadas y aquellas que no podían incluirse. Estas actuaciones eran las siguientes:

- Soporte a los certificados de especialidad del destino
- Mejora de la experiencia turística del visitante en los equipamientos de información y atención turística
- Plan de formación en idiomas, en atención al cliente y en la prestación de los servicios
- Mejora de la experiencia turística estimulando la creación y consolidación de nuevos productos turísticos
- Aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones para la mejora de la experiencia turística
- Mejora de la señalización turística del destino
- Priorización de captación de turismo interior
- Plan de captación y retención de mercados de proximidad (España y Francia)
- Plan de captación y retención de mercados internacionales

Cabe decir que, como consecuencia de la falta de constitución de la Comisión del Fondo, en el ejercicio fiscalizado tampoco se han establecido las directrices de actuación del Fondo para el fomento del turismo.

Al no tener un marco directivo a que acogerse, la Dirección General de Turismo tampoco efectúa una revisión detallada y profunda de las acciones que desarrollan y justifican los entes locales en cada anualidad.

En cuanto a la parte del Fondo que se debe destinar a la Generalidad, tampoco se dispone de directrices de actuación, por lo que la distribución de este Fondo en el presupuesto de la Generalidad tampoco responde a ningún marco directivo que esté en consonancia con las políticas turísticas. La falta de directrices provoca que no se realice un seguimiento de las actuaciones previstas respecto a las actuaciones realizadas, para analizar las posibles desviaciones.

La Dirección General de Turismo debe impulsar la definición de estas directrices, no solo para la parte del Fondo destinada a los entes locales, sino también para la parte del Fondo destinada a la Generalidad. Mediante una mayor concreción de los objetivos previstos en el artículo 49 de la Ley 5/2017, estas directrices deben permitir alcanzar los objetivos previamente establecidos de acuerdo con la planificación turística de la Generalidad.

Acreditación de las justificaciones por parte de los entes locales

De acuerdo con la normativa, la acreditación del cumplimiento de los requisitos por parte de los entes locales se realiza mediante un certificado de un funcionario con habilitación suficiente. Este certificado debe ir acompañado del correspondiente informe sobre el conjunto de actuaciones que han realizado para el control de la actividad de los alojamientos turísticos situados en su ámbito territorial que prevé el artículo 431-8 del citado decreto. De acuerdo con ello, la comprobación realizada por la Dirección General de Turismo se limita a verificar la existencia de este certificado. No se solicita la documentación justificativa del gasto certificado, ni el justificante de pago de la actuación concreta, ni el informe sobre el conjunto de actuaciones de control.

En el análisis realizado se ha visto que en varios casos no se detallan suficientemente las actuaciones realizadas, sino que solo se cuantifican de manera global enmarcándolas en alguno de los 5 objetivos genéricos legalmente establecidos, lo que no permite valorar las actuaciones ni su encaje dentro de los objetivos. En concreto, del análisis realizado de la muestra, estos casos son los siguientes:

Cuadro 15. Acreditaciones sin el detalle suficiente

Temporada	Número de municipios	Municipios
Verano 2019	6	Barcelona, Lloret de Mar, Badalona, Cerdanyola del Vallès, Consejo Comarcal de El Baix Empordà, Riudellots de la Selva
Invierno 2019-2020	5	Barcelona, Salou, Roda de Berà, Mataró, Camprodon
Verano 2020	6	Barcelona, Salou, Lloret de Mar, Roda de Berà, Mataró, Camprodon
Invierno 2020-2021	5	Barcelona, Mataró, Santa Susanna, Cadaqués, Consejo Comarcal de El Ripollès
Verano 2021	5	Barcelona, Lloret de Mar, Vila-seca, Consejo Comarcal de El Maresme, Rialp

Fuente: Elaboración propia.

Aunque los municipios del cuadro anterior no detallan suficientemente las actuaciones, en cuanto los demás, en ninguno de los certificados analizados existe un detalle suficiente y adecuado para poder analizar si las actuaciones responden a los objetivos legalmente establecidos. Como no está soportado con la documentación fehaciente, no se puede analizar si la actuación alcanza el objetivo preestablecido. Como ejemplos de descripciones de actuaciones incluidas en los certificados se pueden mencionar los siguientes:

Cuadro 16. Ejemplos de descripciones de actuaciones

Descripción	Importe
Cuerpo blanco	214.726,20
Noches doradas	157.084,76
Espectáculo aéreo y de danza	8.500,00
Gestión de redes sociales y entorno web	6.805,83
Mejora de la señalización	5.809,02
Anuncio mercado ruso	4.926,66
Colaboración Ficcat 2019	3.000,00
Campaña publicidad productos	1.001,88

Importes en euros.

Fuente: Documentación enviada por diferentes municipios.

Como se puede observar, la definición incluida en los certificados es muy poco clara; no detalla qué se realiza en la actuación, a quién va destinada, si se trata de promociones turísticas, ni cuándo se realiza la actuación. Se considera que la justificación de estas actuaciones debería recoger una descripción más precisa, no solo de las actividades que incluye sino también del período en el que se ha realizado la actuación, del coste (soportado con documentación justificativa), entre otras. Además, aparte del grado de detalle que recoja, debe subrayarse que fundamentar el procedimiento de justificación en dicho certificado, sin adjuntar documentación explicativa (memorias, contratos, facturas, etc.) no permite a la Dirección General de Turismo ninguna clase de comprobación o validación sustentada de las actuaciones certificadas.

Alcance de los porcentajes de actuaciones en promoción turística

Los entes locales deben justificar que el 60-75% de la recaudación para el conjunto de las dos temporadas semestrales se destina a actuaciones de promoción turística.

En la muestra fiscalizada se ha verificado que, para las temporadas de invierno 2019-2020 y verano 2020, los municipios de Barcelona, Lloret de Mar, Calonge, Roda de Berà y Camprodon, y el Consejo Comarcal de La Cerdanya no han justificado el porcentaje que marca la normativa para invertir el Fondo en actuaciones concretas de promoción turística.

El Comité bilateral ha empezado a efectuar esta verificación a partir de la última justificación del Fondo, que corresponde a las temporadas de invierno 2020-2021 y verano 2021. En la

muestra fiscalizada se ha verificado que Cadaqués, Lloret de Mar, Rialp y el Consejo Comarcal de El Maresme no justificaron el porcentaje que marca la normativa.

Falta de justificación o justificaciones insuficientes

La justificación del Ayuntamiento de Camprodon relativa al período de las temporadas de invierno 2019 a la de verano 2020 es insuficiente, dado que solo asciende a 4.405 €, en lugar de los 8.598 € recibidos. Esta falta de justificación se compensó con el exceso de justificación del Ayuntamiento relativa a la temporada anterior, la de verano 2019, dado que justificó 12.855 € de más. No obstante, no existía ningún acuerdo del Comité bilateral que diera cobertura a esta compensación.

Para analizar de forma completa la falta de justificación, se ha realizado un análisis detallado de los listados de justificación por temporadas. De este análisis se desprende que el número de entes locales que no han justificado el destino de los fondos o que lo han justificado por debajo del importe recibido son los siguientes:

Cuadro 17. Entes locales sin justificación o con justificación incompleta del destino de los fondos

Temporada	Total de entes locales que debían justificar el destino de los fondos	Entes locales que no justificaron el destino de los fondos		Entes locales que justificaron el destino de los fondos por debajo del importe recibido	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Verano 2019	251	11	4,38	5	2,00
Invierno 2019-2020 / verano 2020	245	7	2,86	1	0,41
Invierno 2020-2021 / verano 2021	197	13	6,60	8	4,06

Fuente: Elaboración propia a partir de los listados de justificaciones por temporadas.

El incumplimiento solo ha supuesto que el reparto de la recaudación del próximo ejercicio deba realizarse en el consejo comarcal correspondiente, en lugar de realizarse en el ente local.

Incumplimientos en la justificación

Respecto a los incumplimientos referentes al trámite de justificación, la regulación del Decreto 75/2020 es insuficiente, dado que solo especifica que el Comité, en su caso, debe determinar el destino del Fondo para el fomento del turismo, pero no especifica como revertir los fondos que no se justifican. De hecho, cuando un municipio no justifica las transferencias del Fondo, estas se quedan sin justificar y la única medida que la Dirección General de Turismo toma es que las transferencias del Fondo que le corresponderían en un período posterior se asignen directamente al consejo comarcal en el que el municipio está integrado. Además, el Decreto 75/2020 tampoco establece cuál es el procedimiento a seguir cuando quien no justifica los fondos asignados es un consejo comarcal.

Falta de información de la recaudación

La Dirección General de Turismo no recibe información de la recaudación obtenida por cada establecimiento turístico, ni por cada tipología de establecimientos turísticos, sino solo de la cantidad global recaudada en cada municipio. Lo que impide un control efectivo de las cantidades recaudadas e imposibilita, también, analizar la evolución y las posibles desviaciones interanuales. Aunque la normativa dispone que es la Agencia quien debe ejercer la potestad sancionadora, sí establece que la Dirección General de Turismo debe realizar un análisis de la evolución del impuesto, tarea que es imposible sin la información correspondiente.

Así, en el artículo 47 de la Ley 5/2017 establece que los datos obtenidos de la gestión del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos solo pueden ser cedidos por la Agencia Tributaria de Cataluña al órgano de la Generalidad competente en materia de turismo, con un proceso previo de disociación y anonimización. Amparándose en este artículo, la Agencia no envía ningún dato individualizado, cuando se podría sustituir el nombre del establecimiento por un número, una letra o un código alfanumérico. También se podría enviar la información por tipología de establecimiento y no se está enviando.

Esta limitación en la transmisión de la información dificulta también que la Dirección General de Turismo realice las actividades informativas, estadísticas, de certificación y de soporte a los órganos con competencias relacionadas con el estudio y la investigación en materia turística, tal y como establece la normativa.

3. CONCLUSIONES

A lo largo de la fiscalización se ha constatado que, tal y como está definido el impuesto y, especialmente, el Fondo para el fomento del turismo, es difícil alcanzar unos objetivos que surjan de una planificación turística previa. El hecho de que el importe recaudado se diluya entre los municipios hace que se pierda el control del destino de estos fondos. Si bien la justificación que se requiere a los entes locales implica un cierto control en cuanto a la consecución de los 5 objetivos genéricos establecidos en la normativa, también es cierto que a la práctica las actividades justificadas no responden a unos objetivos concretos y predeterminados por parte de la Generalidad de Cataluña. Hay que plantearse, después de unos años de la creación del impuesto, si con los procedimientos actuales se están alcanzando los objetivos concretos para los que se creó.

Otro aspecto a resaltar es que, tal y como está regulado el impuesto, una parte del proceso (la gestión, recaudación e inspección) la efectúa la Agencia Tributaria de Cataluña y, otra (concretamente, la gestión del Fondo para el fomento del turismo), el Departamento de Empresa y Trabajo. Esta distribución de tareas dificulta al departamento competente el control

y seguimiento de los importes recaudados y de la consecución de los objetivos para los que se creó el impuesto, lo que se ve agravado porque los datos obtenidos por la Agencia respecto a la gestión del impuesto no se traspasan al Departamento ni tan solo con un proceso previo de disociación y anonimización, tal y como determina la normativa.

3.1. OBSERVACIONES

A continuación se incluyen las observaciones más significativas que se han puesto de manifiesto durante el trabajo de fiscalización realizado sobre el impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, correspondiente al ejercicio 2021, en cuanto a determinados aspectos que, si procede, habría que corregir.

1. Se observa una falta de coordinación entre la Dirección General y la Agencia dado que, para acceder a la información, la Agencia no accede a la base de datos del Registro de Turismo de Cataluña de que dispone la Dirección General, sino que obtiene la información directamente del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información de la Generalidad de Cataluña. Este hecho aumenta el riesgo de ineficiencias operativas y de control interno (véase el apartado 2.2.1).
2. El Comité bilateral, que debe decidir la asignación de los recursos del Fondo para el fomento del turismo, a la práctica, aprueba el destino del global del Fondo, pero solo detalla el 50% correspondiente a la parte del Fondo a destinar a los ayuntamientos en función de la recaudación en su ámbito territorial, diferenciando los importes por cada ente local. Para el 50% restante del Fondo, además de la aprobación global, el Comité no detalla ni especifica las actuaciones o finalidades concretas a las que debe destinarse su importe.

Hay que mencionar también que las actas del Comité bilateral no recogen el visto bueno del presidente, que establece el artículo 20.3 de la Ley 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (véase el apartado 2.2.2).

3. La fecha real de reparto del Fondo para el fomento del turismo para la temporada de invierno 2020-2021 es posterior a la fecha prevista en la normativa. Por otra parte, el reparto del Fondo correspondiente al recargo de Barcelona para las temporadas de verano 2021 y de invierno 2021-2022 se efectúa con posterioridad al plazo de 2 meses previstos en la normativa (véase el apartado 2.2.2).
4. El artículo 49 de la Ley 5/2017 menciona el fondo de gestión propia de la Generalidad cuando se refiere al reparto del Fondo en la parte destinada al Consejo General de Arán, pero no define ni concreta qué debe incluir. La normativa reglamentaria o de desarrollo tampoco concreta este concepto (véase el apartado 2.2.3.1).

5. En lo referente al reparto del Fondo para el fomento de turismo, la normativa excluye de este reparto la tarifa especial y también el recargo para la ciudad de Barcelona, por lo que estos ingresos no están afectados a dichas finalidades. La normativa debería especificar el destino de estos fondos, principalmente los relativos a la tarifa especial que se recauda en los establecimientos donde se se realizan actividades de juego y apuestas (véase el apartado 2.2.3.1).
6. En cuanto a la justificación de la parte del Fondo para el fomento del turismo destinado a los entes locales, se ha visto que ninguno de los entes locales analizados la presentó en el plazo previsto, y que existe un desfase de entre 1 y 16 meses respecto al plazo establecido (véase el apartado 2.2.3.5).
7. El destino del Fondo para el fomento del turismo por parte de los entes locales y su destino se regula en el artículo 49.1 de la Ley 5/2017 y en el artículo 431 del Decreto 75/2020, en los que se establecen 5 objetivos y unos porcentajes a alcanzar en función de la recaudación obtenida. El cumplimiento de requisitos se acredita con un certificado de un funcionario con habilitación suficiente, que debe ir acompañado del informe que se prevé en el artículo 431-8 del Decreto 75/2020 sobre el conjunto de actuaciones de control realizadas por el ente local sobre la actividad de los alojamientos turísticos situados en su ámbito territorial. A la práctica, los entes locales acreditan los requisitos con el certificado, pero este no se acompaña de dicho informe.

Dado que no hay definidas unas directrices de actuación, a la práctica, el Comité bilateral da por buenas todas las actividades justificadas por los entes locales que podrían incluirse dentro de la actividad turística o bien dentro de uno de los 5 objetivos previstos en la normativa, pero sin seguir unos criterios y unas directrices claras. En varias ocasiones, estas actividades no están definidas ni detalladas de forma clara en el certificado, sino que solo se cuantifican de forma global enmarcándolas dentro de alguno de los 5 objetivos genéricos legalmente establecidos. Se considera que la justificación de estas actuaciones debería recoger una descripción más detallada, no solo de las actividades incluidas sino también del período en el que se ha realizado la actuación y del coste soportado, con la correspondiente documentación justificativa, entre otras. Hay que subrayar que fundamentar el procedimiento de justificación en dicho certificado, sin requerir adjuntar documentación explicativa (memorias, contratos, facturas, etc.) no permite a la Dirección General de Turismo realizar ninguna clase de comprobación o validación sustentada de las actuaciones certificadas.

En lo referente al requisito de destinar un porcentaje predeterminado a actuaciones de promoción turística, se ha visto que para las temporadas de invierno 2019-2020 y verano 2020 y, para las temporadas de invierno 2020-2021 y verano 2021, 6 de los 8 entes locales analizados y 4 de los 16 entes locales analizados, respectivamente, no justifican el destino de los porcentajes establecidos por la normativa (véase el apartado 2.2.7.5).

8. En la revisión fiscalizada se ha observado una falta de justificación de los importes recibidos por varios entes locales, mientras que en otros la justificación ha estado por debajo del importe recibido. Este incumplimiento solo supone que el reparto de la recaudación del siguiente ejercicio se realice en el consejo comarcal correspondiente, en lugar de realizarse en el ayuntamiento (véase el apartado 2.2.3.5).
9. La normativa no es clara en los casos en los que no se acredita el destino efectivo de los créditos, dado que el artículo 431-6 del Decreto 75/2020 insta al Comité a determinar directamente el destino de los fondos a acciones vinculadas a las directrices de actuación dentro del ámbito territorial de referencia del municipio interesado, sin tener en cuenta que estos fondos ya se han repartido en el municipio, por lo que debería preverse un procedimiento específico de regularización de los importes repartidos y de reintegro de las cuantías no justificadas.⁸ La normativa tampoco concreta el procedimiento a seguir cuando quien no justifica los fondos es un consejo comarcal (véase el apartado 2.2.3.5).
10. La Ley 5/2017 dispone que los recursos procedentes del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos y destinados al Fondo para el fomento del turismo deben aplicarse a proyectos y actuaciones que persigan uno de los 5 objetivos previstos en el artículo 49, definidos en términos muy genéricos. El desarrollo reglamentario del Decreto 75/2020 no incorpora mayor detalle a dichos objetivos. Sí que establece, en cambio, la definición de unas directrices de actuación del Fondo para el fomento del turismo que debía proponer la Comisión del Fondo para el fomento del turismo y aprobar el Comité bilateral. En el ejercicio fiscalizado, esta Comisión no se había constituido ni, en consecuencia, reunido y, por lo tanto, no se han establecido las directrices de actuación.

Como consecuencia de esta falta de directrices, la Dirección General de Turismo tampoco efectúa una revisión detallada y profunda de las acciones que desarrollan y justifican los entes locales en cada anualidad. A esta poca planificación en el momento de predeterminar los objetivos de los proyectos y de las actuaciones se añaden otras debilidades en relación con el procedimiento previsto de justificación por parte de los entes locales destinatarios de recursos del Fondo y que se desarrollan en diversas observaciones.

En cuanto a la parte del Fondo que debe destinarse a la Generalidad, tampoco se dispone de directrices de actuación, por lo que la distribución de este Fondo en el presupuesto de la Generalidad tampoco responde a ningún marco directivo que esté en consonancia con las políticas turísticas. La falta de directrices es la causa de que no se haga un seguimiento de las actuaciones previstas respecto a las actuaciones realizadas, para analizar las posibles desviaciones (véase el apartado 2.2.3.5).

8. Texto modificado a raíz de las alegaciones recibidas.

3.2. RECOMENDACIONES

A continuación se incluyen las recomendaciones sobre algunos aspectos que se han puesto de manifiesto durante el trabajo de fiscalización realizado sobre el ejercicio 2021.

1. El Comité bilateral es el órgano que decide y aprueba la asignación del global del Fondo para el fomento del turismo, pero realiza trabajos de control únicamente respecto a la parte del Fondo asignada a los entes locales. Sería necesario que las partidas que conforman la parte del Fondo destinada a otros conceptos y destinatarios diferentes de los entes locales también fueran objeto de unos trámites mínimos de justificación por parte de los destinatarios delante el Comité bilateral, y de control por parte de este último.
2. La Dirección General de Turismo debería impulsar la constitución de la Comisión del Fondo para el fomento del turismo, y la definición y aprobación de las directrices de actuación del Fondo para el fomento del turismo. Estas directrices deben permitir alcanzar los objetivos previamente establecidos de acuerdo con la planificación turística de la Generalidad.
3. Debería revisarse en profundidad el sistema de justificación de los importes recibidos del Fondo para el fomento de turismo, dado que el sistema actual se fundamenta en la existencia de un certificado, con mayor o menor detalle y más o menos genérico en sus descripciones. Este certificado debería ir acompañado de la documentación justificativa que correspondiera, como memorias, contratos, facturas, pagos, etc. de manera que la Dirección General de Turismo pudiera realizar una correcta comprobación y validación de las actuaciones, no solo de los entes locales sino también del resto de entidades cuando reciben parte del Fondo procedente de la Generalidad.
4. El Departamento de Empresa y Trabajo debería instar a mejorar la normativa relativa al impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos en varios aspectos, como elaborar una redacción más clara respecto a los plazos de justificación, establecer la cooperación entre la Agencia Tributaria de Cataluña y los departamentos que gestionan el Fondo, definir el Fondo de gestión propia de la Generalidad, determinar el destino de la tarifa especial y de los recargos de Barcelona, especificar el procedimiento en caso de que los importes no se justificaran adecuadamente, etc.

4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

De acuerdo con la normativa vigente, el proyecto de informe de fiscalización fue enviado Departamento de Empresa y Trabajo, para cumplir el trámite de alegaciones.

4.1. ALEGACIONES RECIBIDAS

El escrito de alegaciones presentado por el Departamento de Empresa y Trabajo, con registro de entrada número E/005316, de 30 de noviembre de 2023, se reproduce a continuación:⁹



Sr. D. Josep Viñas Xifra
Síndico de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña
Via Laietana, 60
08003 Barcelona

Alegaciones al proyecto de informe de fiscalización núm. 8/2023-B correspondiente al impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, del Fondo para el Fomento del Turismo, del Departamento de Empresa y Trabajo.

En relación con su proyecto de informe, de fecha 16 de noviembre de 2023, núm. 8/2023-B, les presento las siguientes alegaciones:

a) Apartado 2.2.1. El Registro de Turismo de Cataluña, se dice: *“Entre la Dirección General de Turismo y la Agencia Tributaria de Cataluña no se efectúa una conciliación periódica de los datos de los establecimientos incluidos en el Registro, lo que dificulta el seguimiento y control de que estos establecimientos estén liquidando el impuesto de forma correcta.*

La Dirección General de Turismo no recibe información de los códigos de identificación que la Agencia Tributaria de Cataluña asigna provisionalmente y, por lo tanto, desconoce si los establecimientos están liquidando el impuesto con códigos provisionales y si estos corresponden a establecimientos que ya tenían un código definitivo en el Registro de Turismo de Cataluña.”

Para acceder a la información de los datos del Registro de Turismo de Cataluña, la Agencia Tributaria de Cataluña no accede a la base de datos de que dispone la Dirección General de Turismo, sino que obtiene la información directamente del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información de la Generalidad de Cataluña. Esto hecho aumenta el riesgo de ineficiencias operativas y de control interno.”

A este respecto, se ha realizado una transformación tecnológica de la base de datos del Registro de Turismo de Cataluña. Con esta transformación el Registro está ahora integrado en la aplicación REE (Registro de entidades). Esta aplicación, a diferencia de la anterior, ya permite una integración directa y segura con los sistemas de la Agen-

9. Las alegaciones originales estaban redactadas en catalán. Aquí figuran traducidas al castellano.

cia Tributaria. Esta integración se ha puesto en funcionamiento el pasado mes de julio. De esta manera, la Agencia Tributaria tendrá disponible la información periódicamente actualizada para ser tratada dentro de sus sistemas de información.

Con esta actuación quedan mitigados los riesgos e ineficiencias en cuanto a la consulta de los datos por parte de la Agencia Tributaria.

b) Apartado 2.2.2. Comité Bilateral, se dice: *“Así, para la temporada de invierno 2020-2021, la fecha real de reparto del Fondo a los ayuntamientos fue posterior a la fecha prevista en la normativa, mientras que para la temporada de verano 2021 y de invierno 2021-2022 el reparto se realizó dentro del plazo previsto.”*

En lo referente al reparto del Fondo correspondiente al recargo de Barcelona, el semestre de invierno 2021-2022 fue el único en el que el reparto se hizo dentro del plazo previsto.”

Los plazos previstos para ordenar la transferencia de los créditos, de dos meses para el Ayuntamiento de Barcelona y de cuatro meses para el resto de los ayuntamientos, contados desde la finalización del plazo de presentación e ingreso de la autoliquidación, son insuficientes dada la complejidad en la gestión del Fondo.

La Agencia Tributaria de Cataluña envía los listados con los datos de la recaudación, tanto de Barcelona como del resto de municipios aproximadamente dos meses después de la finalización del plazo de presentación e ingreso de la autoliquidación; posteriormente, hay que preparar la documentación, lo que implica realizar un tratamiento previo de los datos, cruzar información, etc.; una vez realizados estos trabajos, debe convocarse y realizarse la reunión del Comité bilateral que debe decidir la asignación de los recursos del Fondo, y por último, realizar las transferencias.

Por lo tanto consideramos que cuatro meses no es un plazo suficiente para realizar dichas gestiones. Esta insuficiencia todavía se pone de manifiesto cuando el importe recaudado y por lo tanto el ingreso generado es superior al previsto en un inicio y es necesario realizar generaciones de crédito en el presupuesto antes de ordenar el pago.

En lo referente en concreto al retraso en el período invierno 2020-2021 que señala el informe, hay que mencionar que la fecha en la que se recibieron los datos de la recaudación de la Agencia Tributaria de Cataluña para poder ser trabajados fue los días 14 a 16 de junio.

Ampliar el plazo de reparto sería una buena solución porque permitiría llevar a cabo las gestiones con más margen de tiempo.

c) Apartado 2.2.3.5. Resultados de la fiscalización, se dice: *“Ninguno de los entes locales analizados ha presentado la justificación en el plazo previsto. En todos los casos existe un retraso de entre 1 y 16 meses. Hay que mencionar que los expedientes correspondientes a la temporada de invierno 2021-2022, que debían de justificarse antes del 31 de enero de 2023, no han sido justificados a la fecha de finalización del trabajo de campo, mayo de 2023.”*

La principal razón para que los entes locales elaboren la justificación fuera del plazo previsto en la normativa es que la Dirección General de Turismo permite presentar la

justificación hasta el 30 de abril y no hasta el 31 de enero del año correspondiente. Hay que mencionar también que la temporada de invierno 2020-2021, que debía de justificarse en 2022, se aceptó que se justificara hasta el 30 de abril de 2023.

Cabe mencionar que por 7 de los expedientes analizados la justificación se presentó también fuera del plazo de 30 de abril que permite la Dirección General. Por estos expedientes, la Dirección General de Turismo ha requerido que presenten la justificación, pero no existe ninguna sanción por incumplimiento de plazo.”

El hecho de que la norma establezca transferir a los ayuntamientos cada semestre la recaudación y al mismo tiempo prevea justificar la suma total de los dos semestres transferidos hace compleja la ejecución y justificación del Fondo de gestión local, porque desde la segunda transferencia el margen de tiempo a justificar es insuficiente. Hay que recordar que los proyectos y actuaciones implican cumplir la normativa de contratación pública. Cabe decir que existen acciones que se ejecutan en períodos superiores al año y pueden haber retrasos.

Consideramos que para garantizar inversiones eficaces, de relevancia y que requieren de mayor presupuesto es necesario que los proyectos o actuaciones se puedan financiar con los importes correspondientes a dos transferencias. Por lo tanto, debería ampliarse el plazo de justificación del destino efectivo de los créditos por parte de los entes locales.

En lo referente a los años auditados, estos fueron unos años singulares, con unos importes pequeños, y los ayuntamientos de municipios con una actividad turística casi inexistente tuvieron que replantear su estrategia, ya que las actividades de promoción en muchos casos no tenían sentido ni podían llevarse a cabo.

Se considera que este informe debe servir para instar un cambio normativo a fin de ampliar el plazo máximo de presentación del certificado y clarificar el sistema en lo referente al retraso en la justificación.

d) Apartado 2.2.3.5. Resultados de fiscalización, se dice: *“La normativa no es clara en los casos en los que no se acredita el destino efectivo de los créditos, dado que insta al Comité a determinar directamente el destino de los fondos a acciones vinculadas a las directrices de actuación dentro del ámbito territorial de referencia del municipio interesado, sin tener en cuenta que estos fondos ya se han repartido en el municipio, por lo que debería preverse un proceso de revocación de los importes repartidos y de reintegro de las cuantías no justificadas.”*

Entendemos que la falta de destino se corresponde con una incapacidad del ente local para decidir el destino de la siguiente participación del Fondo. Este sistema pretende evitar penalizar el territorio y por lo tanto se prevé que la gestión sea del ente territorial superior.

Se comparte la observación de que la normativa no es clara en los casos en los que no se acredita el destino efectivo de los créditos, y por lo tanto, por seguridad jurídica, sería necesario clarificar que el incumplimiento afectará a los siguientes importes del Fondo. Este informe debe servir para instar los cambios normativos necesarios.

No obstante, consideramos que un procedimiento de revocación en primer lugar no encajaría por la naturaleza del Fondo de gestión local que es una participación en un

tributo de la Generalidad, no es una subvención, ni una transferencia. En segundo lugar, supondría unos costes y una litigiosidad no justificables de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia de las administraciones públicas y teniendo en cuenta que la finalidad puede alcanzarse con soluciones alternativas más ágiles e igual de efectivas.

e) **Apartado 2.2.3.5.** Resultados de fiscalización, se dice: *“En el ejercicio 2014, la Dirección General de Turismo disponía de unas directrices establecidas por el Comité bilateral, pero solo para el tramo del Fondo destinado a los entes locales. En estas directrices se establecían una serie de actuaciones para las que se definían las acciones que quedaban enmarcadas y aquellas que no podían incluirse. Estas actuaciones eran las siguientes:*

- *Soporte a los certificados de especialidad del destino*
- *Mejora de la experiencia turística del visitante en los equipamientos de información y atención turística*
- *Plan de formación en idiomas, en atención al cliente y en la prestación de los servicios*
- *Mejora de la experiencia turística estimulando la creación y consolidación de nuevos productos turísticos*
- *Aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones para la mejora de la experiencia turística*
- *Mejora de la señalización turística del destino*
- *Priorización de captación de turismo interior*
- *Plan de captación y retención de mercados de proximidad (España y Francia)*
- *Plan de captación y retención de mercados internacionales.”*

Hay que decir, como consecuencia de la falta de constitución de la Comisión del Fondo, en el ejercicio fiscalizado tampoco se han establecido las directrices de actuación del Fondo para el fomento del turismo.

Al no tener un marco directivo a que acogerse, la Dirección General de Turismo tampoco efectúa una revisión detallada y profunda de las acciones que desarrollan y justifican los entes locales en cada anualidad.

En cuanto a la parte del Fondo que debe destinarse a la Generalidad, tampoco se dispone de directrices de actuación, por lo que la distribución de este Fondo en el presupuesto de la Generalidad tampoco responde a ningún marco directivo que esté en consonancia con las políticas turísticas. La falta de directrices provoca que no se lleve a cabo un seguimiento de las actuaciones previstas respecto a las actuaciones realizadas, para analizar las posibles desviaciones.

La Dirección General de Turismo debe impulsar la definición de estas directrices, no solo para la parte del Fondo destinada a los entes locales, sino también para la parte del Fondo destinada a la Generalidad. Mediante una mayor concreción de los objetivos previstos en el artículo 49 de la Ley 5/2017, estas directrices deben permitir alcanzar los objetivos previamente establecidos de acuerdo con la planificación turística de la Generalidad.”

Esta redacción no es del todo precisa, dado que la Dirección General de Turismo no tiene por función impulsar la definición de las directrices de actuación. Entendemos que esta función corresponde a la Comisión del Fondo para el fomento del turismo de

acuerdo con su función de proponer las directrices de actuación, prevista en el artículo 431-3.1 del Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña.

Consideramos que las directrices de actuación son aplicables a los entes locales, no a la Generalidad, porque son una herramienta para el control que lleva a cabo el Comité bilateral sobre porcentaje de Fondo con destino local, consistente en verificar que los entes locales han destinado efectivamente los recursos del Fondo a las directrices de actuación.

En lo referente al 50% del Fondo que corresponde a la Generalidad, hay que mencionar que los presupuestos de la Generalidad aprobados por el Parlamento de Cataluña detallan el destino y los programas del Fondo del fomento de turismo en cuanto a la asignación de la Generalidad. Este porcentaje viene determinado, *a priori*, en la elaboración del Anteproyecto de Ley del presupuesto.

Sin embargo consideramos que hay que aclarar en la norma que el Comité Bilateral decide el destino de los Fondos de gestión local.

f) Apartado 2.2.3.5. Resultados de fiscalización, se dice: *“De acuerdo con la normativa, la acreditación del cumplimiento de los requisitos por parte de los entes locales se realiza mediante un certificado de un funcionario con habilitación suficiente. Este certificado debe ir acompañado del correspondiente informe sobre el conjunto de actuaciones que han realizado para el control de la actividad de los alojamientos turísticos situados en su ámbito territorial que prevé el artículo 431-8 del citado decreto. De acuerdo con esto, la comprobación realizada por la Dirección General de Turismo se limita a verificar la existencia de este certificado. No se solicita la documentación justificativa del gasto certificado, ni el justificante de pago de la actuación concreta, ni dicho informe sobre el conjunto de actuaciones de control.”*

En cuanto a la aportación de documentación justificativa del gasto certificado cabe decir que la normativa no exige más obligaciones de intervención o auditoría, que la emisión de un certificado extendido por funcionario habilitado. En consecuencia, entiendo que al determinar que la persona sea habilitada es suficiente garantía.

g) Apartado 2.2.3.5. Resultados de fiscalización, se dice: *“Los entes locales deben justificar que el 60-75% de la recaudación por el conjunto de las dos temporadas semestrales se destina a actuaciones de promoción turística.”*

En la muestra fiscalizada se ha verificado que, para las temporadas de invierno 2019-2020 y verano 2020, los municipios de Barcelona, Lloret de Mar, Calonge, Roda de Berà y Camprodon, y el Consejo Comarcal de La Cerdanya, no han justificado el porcentaje que marca la normativa para invertir el Fondo en actuaciones concretas de promoción turística.

El Comité bilateral ha empezado a efectuar esta verificación a partir de la última justificación del Fondo, que corresponde a las temporadas de invierno 2020-2021 y verano 2021. En la muestra fiscalizada se ha verificado que Cadaqués, Lloret de Mar, Rialp y el Consejo Comarcal de El Maresme no justificaron el porcentaje que marca la normativa.”

En lo referente al segundo párrafo interpretamos que la obligación de los entes locales de destinar un porcentaje mínimo de los importes del Fondo a proyectos y actuaciones

concretas de promoción turística, y que está prevista en el artículo 431-6.1 del Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo de Cataluña, es aplicable a partir de la temporada de invierno 2020-2021 porque fue la primera temporada posterior a la entrada en vigor de dicho Decreto, tal y como recoge el informe que empezó a efectuar el Comité bilateral.

h) Apartado 2.2.3.5. Resultados de fiscalización, se dice: *“La justificación del Ayuntamiento de Camprodon relativa al período de las temporadas de invierno 2019 a la de verano 2020 es insuficiente, ya que solo asciende a 4.405 €, en lugar de los 8.598 € recibidos. Esta falta de justificación se compensó con el exceso de justificación del Ayuntamiento relativo a la temporada anterior, la de verano 2019, ya que justificó 12.855 € de más. No obstante, no existía ningún acuerdo del Comité bilateral que diera cobertura a esta compensación.*

Para analizar de forma completa la falta de justificación, se ha realizado un análisis detallado de los listados de justificación por temporadas. De este análisis se desprende que el número de entes locales que no han justificado el destino de los fondos o que han justificado por debajo del importe recibido son los siguientes:

Cuadro 16. Entes locales sin justificación o con justificación incompleta del destino del fondo

Temporada	Total de entes locales que debían justificar el destino de los fondos	Número de entes locales que no justificaron el destino de los fondos	Porcentaje sobre total	Número de entes locales que justificaron el destino de los fondos por debajo del importe recibido	Porcentaje sobre total
Verano 2019	251	11	4,38	5	1,99
Invierno 2019-2020 / verano 2020	241	7	2,86	1	0,41
Invierno 2020-2021 / verano 2021	197	13	6,60	8	4,06

FUENTE: Elaboración propia a partir de los listados de justificaciones por temporadas.

El incumplimiento solo ha supuesto que el reparto de la recaudación del próximo ejercicio deba realizarse en el consejo comarcal correspondiente, en lugar de realizarse en el ente local.”

Hay que expresar que el Comité Bilateral ha aplicado lo establecido por la norma para el supuesto de falta de justificación.

3. CONCLUSIONES

i) “A lo largo de la fiscalización se ha constatado que, tal y como está definido el impuesto y, especialmente, el Fondo para el fomento del turismo, se hace difícil alcanzar unos objetivos que surjan de una planificación turística previa. El hecho de que el importe recaudado se diluya entre los municipios hace que se pierda el control del destino de estos fondos. Si bien la justificación que se requiere a los entes locales implica un cierto control en cuanto a la consecución de los 5 objetivos genéricos establecidos en la normativa, también es cierto que a la práctica las actividades justificadas no responden a unos objetivos concretos y predeterminados por parte de la Generalidad de Cataluña. Hay que plantearse, después de unos años de la creación del impuesto, si con los procedimientos actuales se están alcanzando los objetivos concretos para los que se creó.”

Hay que expresar la total conformidad con esta conclusión. El hecho de que se diluya entre los municipios hace que se pierda el control del Fondo, este informe puede servir para plantearse modificaciones.

j) "Otro aspecto a resaltar es que, tal y como está regulado el impuesto, una parte del proceso (la gestión, recaudación e inspección) la efectúa la Agencia Tributaria de Cataluña y, otra (concretamente, la gestión del Fondo para el fomento del turismo), el Departamento de Empresa y Trabajo. Esta distribución de tareas dificulta al departamento competente el control y seguimiento de los importes recaudados y de la consecución de los objetivos para los que se creó el impuesto, y esto se ve agravado porque los datos obtenidos por la Agencia respecto a la gestión del impuesto no se traspasan al Departamento ni tan solo con un proceso previo de disociación y anonimización, tal y como determina la normativa."

Hay que expresar la total conformidad con esta recomendación.

3.1. OBSERVACIONES

k) 3.1.1 Observaciones, se dice: *"1. Se observa una falta de coordinación entre la Dirección General y la Agencia dado que, para acceder a la información, la Agencia no accede a la base de datos del Registro de turismo de Cataluña de que dispone la Dirección General, sino que obtiene la información directamente del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información de la Generalidad de Cataluña. Este hecho aumenta el riesgo de ineficiencias operativas y de control interno (véase el apartado 2.2.1)."*

Nos remitimos a la valoración expuesta en el apartado a).

l) 3.1.2 Observaciones, se dice: *"2. El Comité bilateral, que debe decidir la asignación de los recursos del Fondo para el fomento del turismo, a la práctica, aprueba el destino del global del Fondo pero solo detalla el 50% correspondiente a la parte del Fondo a destinar a los ayuntamientos en función de la recaudación en su ámbito territorial, diferenciando los importes por cada ente local. Para el 50% restante del Fondo, además de la aprobación global, el Comité no detalla ni especifica las actuaciones o finalidades concretas a las cuales se debe destinar este importe."*

"Hay que mencionar también que las actas del Comité bilateral no recogen el visto bueno del presidente, que establece el artículo 20.3 de la Ley 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (véase el apartado 2.2.2)."

En cuanto a la observación del primer párrafo nos remitimos a la valoración expuesta en el apartado e).

En cuanto al aspecto formal detectado respecto al visto bueno del presidente en las actas del Comité bilateral debe aclararse que las actas constan aprobadas en todas las sesiones del Comité bilateral con representación o asistencia de su presidente.

m) **3.1.3 Observaciones**, se dice: “3. La fecha real de reparto del Fondo para el fomento del turismo para la temporada de invierno 2020-2021 es posterior a la fecha prevista en la normativa. Por otra parte, el reparto del Fondo correspondiente al recargo de Barcelona para las temporadas de verano 2021 y de invierno 2021-2022 se efectúa con posterioridad al plazo de 2 meses previstos en la normativa (véase el apartado 2.2.2).”

Nos remitimos a la valoración expuesta en el apartado b).

n) **3.1.5. Observaciones**, se dice: “5. En lo referente al reparto del Fondo para el fomento de turismo, la normativa excluye de este reparto la tarifa especial y también el recargo para la ciudad de Barcelona, por lo que estos ingresos no están afectados a dichas finalidades. La normativa debería especificar el destino de estos fondos, principalmente los relativos a la tarifa especial que se recauda en los establecimientos donde se realizan actividades de juego y apuestas (véase el apartado).”

Estamos de acuerdo con esta observación.

o) **3.1.6. Observaciones**, se dice: “6. En cuanto a la justificación de la parte del Fondo para el fomento del turismo destinado a los entes locales, se ha visto que ninguno de los entes locales analizados presentó la justificación en el plazo previsto, y que existe un desfase de entre 1 y 16 meses respecto al plazo establecido (véase el apartado).”

Nos remitimos a la valoración expuesta en el apartado c).

p) **3.1.7. Observaciones**, se dice: “Dado que no existen definidas unas directrices de actuación, a la práctica, el Comité bilateral da por buenas todas las actividades justificadas por los entes locales que podrían incluirse en la actividad turística o bien en uno de los 5 objetivos previstos en la normativa, pero sin seguir unos criterios y unas directrices claras. En varias ocasiones, estas actividades no están definidas ni detalladas de forma clara en el certificado, sino que solo se cuantifican de forma global enmarcándolas dentro de alguno de los 5 objetivos genéricos legalmente establecidos. Se considera que la justificación de estas actuaciones debería recoger una descripción más detallada, no solo de las actividades incluidas sino también del período en el que se ha realizado la actuación y del coste soportado, con la correspondiente documentación justificativa, entre otros. Hay que subrayar que fundamentar el procedimiento de justificación en dicho certificado, sin requerir adjuntar documentación explicativa (memorias, contratos, facturas, etc.) no permite a la Dirección General de Turismo realizar ninguna clase de comprobación o validación sustentada de las actuaciones certificadas.”

En lo referente al sistema de control previsto legalmente nos remitimos a la valoración expuesta en el apartado f).

q) **3.1.9. Observaciones**, se dice: “9. La normativa no es clara en los casos en los que no se acredita el destino efectivo de los créditos, dado que el artículo 431-6 del Decreto 75/2020 insta al Comité a determinar directamente el destino de los fondos a acciones vinculadas a las directrices de actuación dentro del ámbito territorial de referencia del

municipio interesado, sin tener en cuenta que estos fondos ya se han repartido en el municipio, por lo que se debería prever un proceso de revocación de los importes repartidos y de reintegro de las cuantías no justificadas. La normativa tampoco concreta el procedimiento a seguir cuando quien no justifica los fondos es un consejo comarcal (véase el apartado 2.2.3.5)."

Nos remitimos a la valoración expuesta en el apartado d).

En lo referente al procedimiento a seguir cuando quien no justifica el fondo es un consejo comarcal, debe mencionarse que el artículo 431-6.3 del Decreto 75/2020 prevé lo siguiente: "[...]En caso de que el incumplimiento sea imputable a un consejo comarcal o al Consejo General de Arán, el Comité debe determinar directamente el destino de los fondos a las acciones de promoción turística del Departamento competente en materia de turismo."

3.2. RECOMENDACIONES

r) 3.2.1 Recomendaciones, se dice: *"1. El Comité bilateral es el órgano que decide y aprueba la asignación del global del Fondo para el fomento del turismo, pero lleva a cabo trabajos de control únicamente respecto a la parte del Fondo asignada a los entes locales. Sería necesario que las partidas que conforman la parte del Fondo destinada a otros conceptos y destinatarios diferentes de los entes locales, fueran objeto de unos trámites mínimos de justificación por parte de los destinatarios delante el Comité bilateral, y de control por parte de este último."*

Nos remitimos a la valoración expuesta en el apartado e).

s) 3.3.3 Recomendaciones, se dice: *"3. Debería revisarse en profundidad el sistema de justificación de los importes recibidos del Fondo para el fomento de turismo, dado que el sistema actual se fundamenta en la existencia de un certificado, con mayor o menor detalle y más o menos genérico en sus descripciones. Este certificado debería ir acompañado de la documentación justificativa que correspondiera, como memorias, contratos, facturas, pagos, etc. de modo que la Dirección General de Turismo pudiera llevar a cabo una correcta comprobación y validación de las actuaciones, no solo de los entes locales sino también del resto de entidades cuando reciben parte del Fondo procedente de la Generalidad."*

Nos remitimos a la valoración expuesta en el apartado f).

t) 3.3.4 Recomendaciones, se dice: *"4. El Departamento de Empresa y Trabajo debería instar a mejorar la normativa relativa al impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos en varios aspectos, como elaborar una redacción más clara respecto a los plazos de justificación, establecer la cooperación entre la Agencia Tributaria de Cataluña y los departamentos que gestionan el Fondo, definir el Fondo de gestión propia de la Generalidad, determinar el destino de la tarifa especial y de los recargos de Barcelona, especificar el procedimiento en caso de que los importes no se justificaran adecuadamente, etc."*

Nos remitimos a las valoraciones expuestas en los diferentes apartados de este documento.

4.2. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

Las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas por la Sindicatura de Cuentas. Como consecuencia de la alegación *d* en el apartado 2.2.3.5 y de la alegación *q* en la observación 9, se ha modificado el texto del proyecto de informe, según se indica en las correspondientes notas al pie de página.

El resto del texto del proyecto de informe no se ha alterado porque se entiende que las alegaciones enviadas son explicaciones que confirman la situación descrita inicialmente o porque no se comparten los juicios que en ellas se exponen.

APROBACIÓN DEL INFORME

Certifico que en Barcelona, el 19 de diciembre de 2023, reunido el Pleno de la Sindicatura de Cuentas, presidido por el síndico mayor, Miquel Salazar Canalda, con la asistencia de los síndicos Manel Rodríguez Tió, Luz Rodríguez Rodríguez, M. Àngels Cabasés Piqué, Ferran Roquer Padrosa y Josep Viñas Xifra, y de la entonces secretaria general por suplencia de la Sindicatura, Marta Junquera Bernal, actuando como ponente el síndico Josep Viñas Xifra, previa deliberación se acuerda aprobar el informe de fiscalización 34/2023, relativo al Departamento de Empresa y Trabajo, impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, Fondo para el fomento del turismo, ejercicio 2021.

Y para que así conste y surta los efectos que correspondan, firmo esta certificación, con el visto bueno del síndico mayor.

[Firma digital de Marta Junquera Bernal]

La secretaria general por suplencia

Visto bueno,

[Firma digital de Miquel Salazar Canalda]

El síndico mayor

