



11 de marzo de 2019

Hon. Marco A. Rigau Jiménez

Presidente
Legislatura Municipal
Alcaldía de San Juan
152 Calle Luna
San Juan, Puerto Rico

RE: Memorial de la Compañía de Turismo de Puerto Rico sobre el P. de O. Núm. 24

Estimado señor Presidente:

Reciba un cordial saludo de todos los que laboramos en la Compañía de Turismo de Puerto Rico ("Compañía") y, en especial, de esta servidora. Comparecemos ante ustedes para someter nuestros comentarios sobre el Proyecto de Ordenanza Número 24 que persigue:

[...] añadir un nuevo Capítulo VII a la Ordenanza Núm. 7, Serie 2002-2003, según enmendada, conocida como "Código de Urbanismo del Municipio de San Juan" con el propósito de incluir el "Reglamento para los Alquileres a Corto Plazo en el Municipio Autónomo de San Juan"; asignar funciones a la oficina de permisos; reenumerar los capítulos subsiguientes; y para otros fines.

I. Los arrendamientos suplementarios a corto plazo y la tendencia mundial

Los alquileres a corto plazo, los alojamientos alternativos, los programas de intercambio de casas o los alquileres vacacionales se han vuelto cada vez más populares en todo el mundo, debido al comportamiento de los consumidores y al desarrollo de plataformas tecnológicas como Airbnb, HomeAway, VRBO y FlipKey, entre otras. Los Millennials son la fuerza impulsora detrás de un cambio lento, pero constante, de los alojamientos de viaje convencionales, como los hoteles, hacia espacios más novedosos, como los proporcionados por la industria de plataformas tecnológicas. Más que nunca, la tendencia se está alejando de los alojamientos convencionales, ya que las generaciones más jóvenes deciden reservar a través de los servicios de alquiler que ofrecen estas plataformas.¹

Según expuesto, el crecimiento de este tipo de alojamiento ha sido impulsado por varios factores, incluyendo su popularidad entre la nueva generación de viajeros entre los 23 y 38 años. Estos, a menudo conocidos como Millenials, son los usuarios más frecuentes de plataformas tecnológicas que ofrecen opciones de alojamiento alternativo y tienen un 23% de más probabilidades de viajar que las generaciones que les preceden. Para el 2025, las generaciones más jóvenes representarán el 75% de todos los consumidores y viajeros. Estudios realizados han demostrado que viajar es sumamente importante para esta

¹ <https://hostfully.com/blog/airbnb-hotels-millennials-millennial-airbnb-trends/>



generación. La mayoría de estos prioriza los viajes antes que comprar una casa o pagar una deuda. Asimismo, a la hora de viajar, la tendencia de este segmento en crecimiento es que van en busca de algo nuevo, más aventurero, local y personal. Es decir, buscan viajes únicos. Por eso, entienden que la mejor manera de experimentar y conocer de un destino es viviendo como lo hacen los locales.² En fin, los estudios demuestran que se trata de una modalidad de alojamiento que continúa en crecimiento y no va a desaparecer.

En Puerto Rico, al igual que en todo el mundo, es de conocimiento general el despunte y crecimiento que ha tenido la modalidad de los Alojamientos Suplementarios de Corto Plazo. El turismo ha demostrado ser un principal sector de la economía para la Isla y, ante la crisis fiscal que vivimos, muchos puertorriqueños han recurrido a métodos alternos de ingreso, como lo es el Alojamiento Suplementario de Corto Plazo de sus propiedades. De hecho, existen datos que demuestran que, en promedio, cada individuo genera sobre seis mil setecientos dólares (\$6,700) anuales por el negocio de arrendamiento de corto plazo.

La Compañía, aunque acepta la tendencia mundial y el impacto económico que representan las nuevas opciones de alojamiento, también busca asegurar un campo de juego nivelado para la industria. Como órgano del gobierno encargado del turismo, el rol de la Compañía es: (a) cobrar y remitir el Impuesto del Canon por Ocupación de Habitación (“Impuesto”); y (b) salvaguardar la calidad, seguridad y accesibilidad del producto que se ofrece a través de las plataformas de alquiler a corto plazo.

II. Obligaciones de la Compañía sobre los Alojamiento Suplementario de Corto Plazo

Sobre la responsabilidad relativa a la obligación de cobrar y remitir el Impuesto, en 2003, y con el propósito de continuar con el desarrollo turístico de nuestra Isla, la Asamblea Legislativa aprobó³ la Ley Núm. 272-2003, “Ley del Impuesto sobre el Canon por Ocupación de Habitación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, según enmendada (“Ley 272”). El objetivo de esta legislación fue que la Compañía tuviera la encomienda del recaudo y fiscalización de lo que representa una de sus principales fuentes de ingreso, a saber, el Impuesto, de manera que pudiera continuar con su rol ministerial de promover a Puerto Rico como el primer destino turístico del Caribe.

Desde entonces, es incontrovertible que el Impuesto es el vehículo indicado para lograr que los ingresos devengados por la industria turística se reinviertan en el desarrollo de este importante segmento de nuestra economía. La Compañía ha sido la instrumentalidad pública responsable de maximizar el beneficio económico que recibe Puerto Rico de cada turista que visita la Isla y ha cumplido a cabalidad con las responsabilidades y obligaciones de imponer, fijar, determinar, tasar, recaudar, fiscalizar, distribuir, reglamentar, investigar y sancionar el Impuesto. En cumplimiento con dicho mandato, fue aprobado el “Reglamento Para la

² <https://www.airbnbcitizen.com/wp-content/uploads/2016/08/MillennialReport.pdf>

³ Entró en vigor en marzo de 2004.

Fiscalización y Cobro del Impuesto Sobre el Canon por Ocupación de Habitación y sus Procedimientos Adjudicativos”.⁴

En lo que concierne a la calidad del producto turístico ofrecido como Alojamiento Suplementario de Corto Plazo, el “Reglamento de Hospederías”⁵ de la Compañía contiene un capítulo relativo a los requisitos físicos y operacionales para este tipo de alojamiento. Sobre este particular se conoce como Alojamiento Suplementario de Corto Plazo a todo alquiler cuyo tiempo de renta es menor a noventa (90) días ininterrumpidos. Cualquier titular que alquile su propiedad por un espacio menor de los noventa (90) días, viene en la obligación de cumplir con las disposiciones de la Ley 272 y cobrar a sus huéspedes un impuesto por ocupación de 7% del costo de la habitación y remitirlo a la Compañía. Los dueños de estas propiedades deben registrarse como hosteleros en la División de Impuestos de Habitación de la Compañía y cumplir con las regulaciones que se establecen en los Reglamentos antes mencionados.

III. El Proyecto de Ordenanza Núm. 24 y sus implicaciones

La Legislatura Municipal de San Juan presentó el Proyecto de Ordenanza Núm. 24 (“Ordenanza”), cuyo propósito es añadir un nuevo Capítulo VII a la Ordenanza Núm. 7, Serie 2002-2003, según enmendada, y conocida como “Código de Urbanismo del Municipio de San Juan”, con el propósito de incluir el “Reglamento para los Alquileres a Corto Plazo en el Municipio Autónomo de San Juan”. El fin de esta Ordenanza es aprobar una reglamentación sobre Alojamiento Suplementario de Corto Plazo en el Municipio de San Juan y, además, propone el establecimiento de un proceso de licencias para el uso de las propiedades, así como la limitación de la cantidad de propiedades que pueden ofrecerse para Alojamiento Suplementario de Corto Plazo. Es decir, la Ordenanza propone delimitar y restringir las áreas en las que puede ser implantado. De igual modo, la Ordenanza propone establecer tarifas anuales para la otorgación de licencias, que deben ser renovadas anualmente, y que requieren un pago por cada renovación que fluctúa entre doscientos cincuenta dólares (\$250.00) a quinientos dólares (\$500.00) cada año. Además, se impone un mal llamado impuesto de tres por ciento (3%) sobre el ingreso bruto obtenido durante la operación del negocio. De igual modo, el proponente vendrá en la obligación de solicitar un permiso domiciliario, previo a la obtención de la licencia y, además, presentar evidencia de cumplimiento con el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio. Todo lo anterior, junto al requerimiento de endoso de bomberos y de salud.

Distinto al Proyecto de Ordenanza Núm. 13, que proponía establecer una moratoria en la otorgación de permisos de operación de Alojamiento Suplementario de Corto Plazo en el casco del Viejo San Juan, esta Ordenanza propone establecer reglamentación cuyo resultado incidirá directamente en el desarrollo económico del turismo, que ha demostrado ser la punta

⁴ Reglamento Núm. 8395 de 13 de octubre de 2013

⁵ Reglamento Núm. 8856 de 22 de noviembre de 2016

de lanza del resurgimiento económico de nuestra Isla luego del embate de los huracanes Irma y María en el 2017. Además, esta Ordenanza persigue establecer reglamentación en todo el Municipio de San Juan, que es el principal polo turístico de la Isla. Luego de la evaluación correspondiente de la Ordenanza, anticipamos elementos que son contrarios al derecho y jurisprudencia interpretativa vigente. Además, dispone aspectos regulatorios que hoy día son de inherencia exclusiva de la Compañía. Por ejemplo, propone delinear limitaciones en la forma de manejar la actividad a los propios dueños de las propiedades estableciendo los límites de noches para rentar, personas a hospedarse e, inclusive, el límite de cuartos dentro de la propiedad. Sobre el límite de cuartos y de personas en una propiedad, para que una propiedad pueda obtener un permiso de construcción, y posteriormente de uso, debe cumplir con unos parámetros que establecen la densidad máxima por unidad de vivienda. Eso toma en consideración cuántas personas, promedio, pueden ocupar una unidad de vivienda básica. Querer hacer lo contrario sería llevar este tipo de operación a la obligación de solicitar un cambio en el permiso de uso a uno comercial.

Consideramos que la limitación relacionada a las noches mínimas de ocupación representa otra carga onerosa para los anfitriones y pone en riesgo el inventario de habitaciones disponibles para nuestros visitantes. Es un hecho indiscutible que luego del embate de los Huracanes Irma y María, el inventario de habitaciones disponibles en la Isla se redujo considerablemente por motivo de remodelaciones en muchas propiedades importantes, y fue gracias a los Alojamientos Suplementarios de Corto Plazo que Puerto Rico pudo y ha podido alojar a una gran cantidad de visitantes, estabilizándose así hasta el acceso aéreo al destino. Por ello, no podemos expresarnos a favor de estas propuestas que inciden en el desarrollo del turismo y que soslayan, además, el derecho propietario de gozar y disponer de las cosas sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. Véase, Art. 280 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1111. No vemos causa justificada de utilidad pública o beneficio social que justifique privar del derecho constitucional al disfrute de la propiedad en estas circunstancias. Véase, Art. 282 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 1113.

A. El pago de derecho de licencias y el pago mensual del por ciento del ingreso bruto obtenido durante la operación del negocio de Alojamiento Suplementario de Corto Plazo es contrario a nuestro ordenamiento jurídico.

i. El Pago de Derechos de Licencia

La Constitución de Puerto Rico confiere a la Asamblea Legislativa la facultad primordial de imponer contribuciones. Específicamente, el Art. VI, Sec. 2 de la Constitución establece que, “[e]l poder del Estado Libre Asociado para imponer y cobrar contribuciones y autorizar su imposición y cobro por los municipios se ejercerá según se disponga por la Asamblea Legislativa, y nunca será rendido o suspendido”.⁶ Esta facultad para imponer contribuciones puede ser delegada a los municipios mediante un mandato claro y expreso, pues éstos no tienen un poder inherente e independiente para imponerlas. Compañía de Turismo v.

⁶ Art. VI, Sec. 2, Const. E.L.A., L.P.R.A. Tomo 1

Municipio de Vieques, 179 DPR 578, 584 (2010), Interior Developers v. Mun. de San Juan, 177 D.P.R. 693, 703 (2009); Levy, Hijo v. Mun. de Manatí, 151 D.P.R. 292, 299 (2000).

De igual modo, la Constitución de Puerto Rico reviste a la Asamblea Legislativa con el poder de “[c]rear, suprimir, consolidar, reorganizar municipios, modificar sus límites territoriales y determinar lo relativo a su régimen y función...”. Art. VI, Sec. 1, Const. E.L.A., supra. En pleno ejercicio de dicho poder, y a través de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, “Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico” (“Ley 81”), la Rama Legislativa le delegó a los municipios la potestad de imponer tributos con el propósito de que puedan recaudar fondos para brindar servicios a sus habitantes. Dicha Sección dispone, entre otras cosas, que los municipios podrán “[i]mponer y cobrar contribuciones, derechos, licencias, arbitrios de construcción y otros arbitrios e impuestos, tasas y tarifas razonables dentro de los límites territoriales del municipio, compatibles con el Código de Rentas Internas y las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico...”.⁷ Sin embargo, es relevante destacar que la Ley 81 recalca que “[l]os municipios quedan investidos de la autoridad para imponer contribuciones en aquellos asuntos en que el Gobierno Central no tenga el campo ocupado de conformidad con el Artículo 2.002 de esta Ley”.⁸

Por ello, a la hora de determinar si entre un tributo municipal y el Código de Rentas Internas, así como las demás leyes, existe la compatibilidad que exigen los artículos mencionados de la Ley de Municipios Autónomos, se debe realizar un análisis ponderado de cada caso en particular, en consideración a las características específicas de cada tributo y prestando especial atención a los elementos de su particularidad. Específicamente, en Vieques v. Compañía de Turismo, supra, cuya controversia central fue si una contribución especial dispuesta por el Municipio de Vieques y el Impuesto promulgado por la Ley 272 eran compatibles, o si el Estado ocupó el campo y desplazó la posibilidad de una tributación municipal, se determinó que el impuesto municipal era incompatible con el mandato otorgado a la Compañía a través de la Ley 272, pues el hecho imponible que genera la obligación de pagar el impuesto era el mismo en ambos casos, a saber, la ocupación de una habitación. El Honorable Tribunal Supremo determinó que la Ley 272 crea un esquema que denota la intención legislativa de imponer una contribución a favor del Estado y, como mínimo, ocupar el campo en materia de impuestos sobre ese tipo específico de ocupación. Por lo tanto, el Ilustre Tribunal Supremo determinó que un municipio no puede imponer tributos sobre dicha materia. Así las cosas, concluyó que la ordenanza municipal en cuestión era ilegal.

Contrario a lo ocurrido en el caso de Vieques v. Compañía de Turismo, supra, en el que la contribución especial la pagaba el huésped, en este caso el Municipio de San Juan impone el pago de derechos de licencia a los anfitriones. Sin embargo, somos de la opinión que, independientemente de a quien se le imponga esa obligación, se trata de un tributo sobre materia en un campo que está ocupado. Al final del día, aunque sea al anfitrión al que se le imponga la obligación, al final del día se traducirá en un tributo mayor para el huésped que

⁷ 21 L.P.R.A. § 4052

⁸ 21 L.P.R.A. § 4052

pasará el cargo dentro del paquete de estadía. Por ello, nos sostenemos en que la Ordenanza usurpa un campo ocupado por la Compañía tratando de imponer un mal llamado impuesto municipal por la actividad del arrendamiento de los hosteleros, que no es más que, precisamente, lo que se pretendió evitar en el caso de Vieques v. Compañía de Turismo, supra.

La opinión en Vieques v. Compañía de Turismo, supra, fue cuidadosa al prevenir que su interpretación afectara el objetivo económico que persiguió la Asamblea Legislativa al aprobar la Ley 272. El Legislador encomendó a la Compañía la función de dirigir el desarrollo de la industria turística en Puerto Rico y, en armonía con esa delegación, le confirió la potestad de recaudar y fiscalizar el Impuesto. De acuerdo al análisis de nuestra jurisprudencia, si cada municipio tuviera la potestad de imponer su propia contribución sobre la ocupación de los Alojamientos Suplementarios de Corto Plazo, se socavaría la política pública en materia de desarrollo turístico promovida por la Compañía, acción que redundaría en el perjuicio de esta industria.

Por otro lado, en términos prácticos, la Ordenanza promueve el establecer una licencia para la operación de un Alojamiento Suplementario de Corto Plazo, ignorando que ya la Compañía otorga un número de hostelero al propietario, como parte del cumplimiento con la Ley 272. Este trámite es el equivalente a la licencia que se pretende imponer. De otra parte, la evidencia de cumplimiento con el Plan de Ordenamiento Territorial es arbitraria, ya que el Municipio de San Juan, a través de su Oficina de Permisos, vela por ese cumplimiento antes de emitir un permiso para cualquier construcción o uso. Es decir, las calificaciones determinan los usos permitidos en las zonas.

ii. El pago mensual del por ciento del ingreso bruto obtenido del Alojamiento Suplementario de Corto Plazo

La Sección 2, inciso 16 de la “Ley de Patentes Municipales”, Ley Núm. 113 de 10 de julio de 1974, según enmendada (“Ley 113”), define “Patente” como “la contribución impuesta y cobrada por el municipio ..., a toda persona dedicada con fines de lucro a la prestación de cualquier servicio, a la venta de cualquier bien a cualquier negocio financiero o negocio en los municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”. 21 L.P.R.A. sec. 651b.

En cuanto al tipo de patentes, la Sección 5 de la Ley 113, dispone que:

(b) Excepto para los años fiscales indicados en la Sección 11 de esta ley, se le impondrá y cobrará a toda persona dedicada a la prestación de cualquier servicio, a la venta de cualquier bien o a cualquier industria o negocio no comprendido bajo el inciso (a) de esta sección, una patente que **en ningún caso podrá exceder de cincuenta centésimas (.50) del uno por ciento (1%) de su volumen de negocio** atribuible a operaciones en el municipio que impone la patente autorizada, excepto cuando de otro modo se disponga en esta ley.

Como se desprende de lo anterior, somos conscientes de que los municipios poseen entre sus facultades exigir el pago de una patente por concepto de arrendamiento a corto plazo de una propiedad. Esto, pues, ello se trata de una actividad económica. Sin embargo, y según se desprende de la Sección 5 de la Ley 113, la patente que puede cobrar un municipio a un anfitrión por el negocio del Alojamiento Suplementario de Corto Plazo **no puede exceder de cincuenta centésimas (.50) del uno por ciento (1%) de su volumen de negocio**. En este caso, lo cierto es que el llamado “*pago mensual del 3% del ingreso bruto obtenido durante la operación del negocio de alquileres a corto plazo*” que impone la Ordenanza a los anfitriones no es otra cosa que una patente en exceso de los límites que permite la Ley 113. En esta coyuntura, recordemos que “el nombre no hace la cosa”. Cortés Pagán v. González Colón, 184 D.P.R. 807, 813 (2012). Por ello, independientemente se le catalogue como “pago mensual”, lo cierto es que se trata de una patente ilegal que impone una onerosa carga económica sobre un anfitrión. Así, también, la excesiva regulación con carga económica desalienta el cumplimiento.

IV. Hay alternativas menos onerosas que benefician a todas las partes

Según expusimos en la vista pública sobre el Proyecto de Ordenanza Núm. 13, existe una forma menos onerosa para allegar recaudos a los Municipios, sin afectar la industria del turismo y la economía en general. Somos de la opinión que mediante una enmienda a la Ley 272, que aumente el Impuesto que se paga por la estadía en un Alojamiento Suplementario de Corto Plazo, se puede atender el reclamo de los municipios, a los efectos de que son estos los que se encargan de los gastos relacionados al recogido de basura, servicios de seguridad, mantenimiento de carreteras, entre otras obligaciones donde ubican estas propiedades, sin recibir dinero alguno para su financiamiento. Con un aumento al Impuesto a los Alojamiento Suplementario de Corto Plazo, se podría destinar la porción aumentada para el beneficio de los municipios.

Por ello, nos reiteramos en que en momentos en los que tanto el Gobierno Central, como las administraciones municipales buscan incentivar el desarrollo económico y el turismo, el establecimiento de una Ordenanza como la propuesta representaría una clara limitación a los ciudadanos que vieron en este modelo de Alojamiento Suplementario de Corto Plazo una alternativa para salir adelante. Además, la estricta regulación disuade la compra de propiedades abandonadas y en desuso, que podrían ser funcionales si se habilitan para ser convertidas a unidades de Alojamiento Suplementario de Corto Plazo.

V. Existen proyectos de ley encaminados a reglamentar la actividad de Alojamiento Suplementario de Corto Plazo que permiten establecer las regulaciones pertinentes a esta actividad en beneficio de todas las partes

Con el ánimo de regular y uniformar la proliferación de la nueva modalidad de hospederías, nuestra Asamblea Legislativa tiene ante sí el Proyecto del Senado Núm. 1010. Este Proyecto dispone que es la Compañía la entidad gubernamental con el peritaje y facultades en ley para promover la actividad turística y, por tanto, la llamada a regular y otorgar los permisos

aplicables a los arrendamientos a corto plazo. En cuanto a este proyecto, que ya fue aprobado por el Senado, se ordena a la Compañía en el Artículo 5 (Procedimientos y Reglamentación), aprobar reglamentación uniforme que incluya el procedimiento necesario para regular la actividad de Alojamiento Suplementario de Corto Plazo en todo Puerto Rico. Esta reglamentación, conforme dispone este proyecto de ley, no contemplará la imposición de impuestos o cánones adicionales a los ya establecidos en la Ley 272, ni establecerá requisitos adicionales que no sean cónsonos con el propósito de esta Ley. Además, la misma reglamentación será aplicable de manera uniforme en todos los municipios de Puerto Rico. Con esto, se persigue fomentar mediante la reglamentación la uniformidad en su aplicabilidad, para estimular el desarrollo de la industria de los Alojamientos Suplementarios de Corto Plazo y facilitar que los ciudadanos puedan utilizar legalmente sus propiedades para estos fines, sin añadir cargas contributivas adicionales. Vale la pena mencionar que el Proyecto del Senado Núm. 1010 también integró, previo a su aprobación en el Senado, lenguaje que propone mayor coordinación entre la Compañía y los municipios para estos fines, reconociendo así la importante labor de los municipios en el desarrollo de la oferta turística en toda la Isla.

De igual forma, existe otro Proyecto de Ley, el P. de la C. 1644, que considera enmiendas a la Ley 81, a los fines de aclarar la política pública del Gobierno de Puerto Rico para que los municipios no puedan imponer limitaciones a industrias de alojamiento conocida como “short-term rentals”, como se pretende hacer en este caso. Esto, pues, ante

“los retos económicos que tiene nuestro pueblo, y lo complicado que ha sido el panorama de nuestra [I]sla luego del paso de los huracanes Irma y María, resulta contrario al interés de mejorar la economía de nuestros municipios, y por tanto, de nuestros ciudadanos, el impedir de cualquier forma la llegada de industrias que maximizan la posibilidad de acceso y una mejor calidad de vida de todos nuestros constituyentes. Limitar la posibilidad de que un ciudadano pueda disponer libremente de su propiedad, es contrario a toda la historia constitucional que sigue vigente en Puerto Rico y otras jurisdicciones”.

Véase, Exposición de Motivos del P. de la C. 1644.

Conclusión

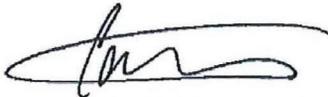
Como se desprende del análisis realizado, medidas como la Ordenanza que hoy comentamos abren la puerta a que otros municipios la utilicen de ejemplo, como en efecto ya está ocurriendo, en detrimento de un ordenado sistema que sea razonable para todas las partes. Por ello, solicitamos a la Legislatura Municipal que estudie con detenimiento las implicaciones legales y económicas que esta Ordenanza puede tener sobre San Juan, uno de los principales sectores turísticos de Puerto Rico.

Hon. Marco A. Rigau Jiménez
Página 9 – Memorial de la Compañía de Turismo de Puerto Rico – P. de O. Núm. 24
11 de marzo de 2019

Por todo lo anterior, la Compañía se opone a la Ordenanza Núm. 24 y solicita, respetuosamente, se evalúe el efecto negativo que tendrá sobre la economía de Puerto Rico y, en especial del Municipio de San Juan, si se llegase a aprobar.

Agradecemos a esta Honorable Comisión la oportunidad que nos brindan de expresarnos ante la Legislatura Municipal y estamos a su disposición para cualquier duda o pregunta.

Cordialmente,



Carla G. Campos Vidal
Directora Ejecutiva