



26 d'octubre de 2021

El secretari del Govern

Acord
del Govern pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de Turisme.

L'article 36.2 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, estableix que la tramitació d'un projecte de Llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de Llei corresponent.

L'Acord del Govern de 22 de gener de 2019, relatiu a l'oportunitat de les iniciatives legislatives del Govern i a la seva consulta pública, determina que l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat d'elaborar un avantprojecte de Llei ha de contenir una memòria preliminar, i n'estableix el contingut.

Per tot això, a proposta del conseller d'Empresa i Treball, el Govern

Acorda:

Aprovar la memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de turisme, que s'adjunta com a annex.

Annex. Memòria preliminar de l'Avantprojecte de Llei de turisme

1. Els problemes que es pretenen solucionar

a) Manca de revisió completa de la norma turística vigent amb rang legal

La Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya, té per objecte regular l'ordenació i la promoció del turisme, i és aplicable al conjunt dels recursos, els subjectes i les activitats que integren el sector turístic. Al llarg dels anys aquesta Llei ha estat modificada en set ocasions, per les disposicions normatives següents:

- Llei 7/2004, de 16 de juliol, de mesures fiscals i administratives.
- Decret legislatiu 3/2010, de 5 d'octubre, per a l'adequació de normes amb rang de llei a la Directiva 2006/123/CE, del Parlament i del Consell, de 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.
- Llei 9/2011, del 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica.
- Llei 2/2014, del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic.
- Llei 3/2015, de l'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives.
- Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni.
- Llei 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre les instal·lacions que incideixen en el medi ambient.

Aquestes modificacions aïllades han permès modificar la Llei de turisme principalment pel que fa a l'àmbit de l'ordenació, però no han fet una revisió completa de la norma, sinó tan sols modificacions parcials, la qual cosa produeix problemes de comprensió, interpretació i aplicació de la disposició, i impedeix tenir-ne una visió integral de conjunt.

Com a exemple, la regulació dels allotjaments turístics establerta en la Llei presenta un nombre elevat i una pluralitat de modalitats i categories, que no ha estat revisada de forma global, i això afecta la coherència interna del sistema de classificació.

b) Manca de criteris de planificació turística

Catalunya és una destinació turística àmpliament consolidada. No obstant això, pel que fa al territori hi ha una concurrència territorial diversa, amb grans ciutats metropolitanes i també amb municipis petits i mitjans. Hi ha zones en desenvolupament turístic, zones a desenvolupar i zones madures per reconvertir.

La Llei vigent no preveu criteris de planificació per atendre la gestió d'aquesta diversitat territorial amb l'encaix d'interessos econòmics, socials i de destinació.

c) La Llei de turisme vigent no concreta els aspectes necessaris per garantir el desenvolupament sostenible de l'activitat

El preàmbul i l'article 12.1 de la Llei de turisme vigent esmenten la necessitat de respectar el principi de desenvolupament sostenible en la utilització racional dels recursos del territori per a l'exercici de l'activitat turística. Tanmateix, no concreta quines són les normes que cal complir per respectar aquest principi.

Fins ara, el desenvolupament sostenible de l'activitat turística ha estat regulat principalment des de la normativa sectorial mediambiental. Així, s'ha definit el Distintiu de garantia de qualitat ambiental per als allotjaments turístics, aprovat pel departament competent en matèria de medi ambient. No obstant això, la normativa no descriu altres aspectes, com són els econòmics, els socials i els culturals, que també són necessaris per abordar la sostenibilitat de manera holística.

d) Afectació de la crisi de la COVID-19 en el sector turístic

El turisme es configura com un sector tractor de l'economia catalana en termes de renda, ocupació i activitat; és, però, un dels sectors econòmics més afectats per la crisi de la COVID-19. L'actual situació de pandèmia mundial ha tingut un impacte especialment negatiu en el turisme, davant la reducció de la mobilitat, la caiguda del consum i la disminució de les connexions aèries.

L'any 2020, Catalunya va rebre 3,9 milions de turistes estrangers, un 80 % menys que el 2019, que es va tancar amb 19,3 milions de turistes. La despesa dels turistes estrangers el 2020 va ser de 3.660 milions d'euros, un 82,9 % menys que el 2019 (21.318,8 milions d'euros). La facturació de les empreses turístiques va ser de 6.033 milions d'euros, un 84,1 % menys que el 2019 (37.842 milions). El 2020 l'atur registrat en el sector turístic ha augmentat un 32,7 % respecte al 2019. Abans de la pandèmia teníem més de 300.000 persones ocupades en el sector.

La crítica situació del sector ha posat de manifest la necessitat d'impulsar processos que contribueixin a la seva recuperació i la seva reconversió.

e) El model de governança no assegura la representativitat de tots els agents i la seva corresponsabilitat

Manca una eina que faciliti la col·laboració entre les administracions turístiques i el sector privat i que atengui la diversitat d'interessos econòmics, socials i de destinació, per assolir un enfocament coordinat de totes les iniciatives relacionades amb el turisme i una participació i una corresponsabilitat de tots els actors.

2. Els objectius que es volen assolir

2.1 Objectius de la iniciativa

a) Disposar d'una regulació única i transversal de la normativa turística

És necessària una reforma més profunda que una mera adaptació o modificació parcial de la Llei. Cal una revisió completa i una integració de la normativa reguladora del sector, que en millori la comprensió mitjançant la reducció de la seva complexitat i de la dispersió de les diverses normes que l'han modificat, i que compleixi la funció de sistematitzar la normativa i donar una visió integral de conjunt.

Una revisió del règim legal de classificació dels allotjaments turístics que presenti una precisió més gran ha de redundar en benefici de més coherència interna del text. Alhora, s'adequa a l'objectiu de simplificació del marc legal del turisme.

b) Abordar la planificació territorial turística, la inversió en la reconversió, la rehabilitació de zones turístiques madures, la modernització permanent i el control de la qualitat dels establiments turístics

c) Promoure un turisme sostenible

Abordar la sostenibilitat de manera holística mitjançant un marc que permeti definir i valorar la sostenibilitat de les destinacions en els àmbits ambiental, econòmic, social i cultural.

Acompanyar l'activitat econòmica turística en la transició cap a una economia digital i verda, fomentant les pràctiques que vagin més enllà dels compliment mínims obligatoris i que suposin un valor afegit al conjunt de les destinacions.

Fer possible un desenvolupament sostenible del turisme que contribueixi al benestar actual i futur del territori i dels seus habitants, alhora que satisfà les demandes de les persones usuàries dels serveis turístics.

d) Contribuir a la recuperació econòmica del teixit productiu turístic, fomentar i millorar la competitivitat del sector, així com afavorir la creació de noves oportunitats de negoci

e) Crear una eina de governança amb participació dels agents públics i privats amb incidència en el sector turístic

2.2 Objectius generals

La iniciativa s'emmarca en els objectius generals següents:

- Mesura 3.2.3, "Afavorir la transformació del sector turístic, perquè sigui de més qualitat i amb més sostenibilitat ambiental, econòmica i social", de l'eix 3, "Per un país basat en una economia del coneixement, digital i emprenedora", del Pla de Govern per a la XIV legislatura.

- L'Agenda 2030 de les Nacions Unides:

Objectiu 8.9: "Elaborar i posar en pràctica polítiques de promoció d'un turisme sostenible que creï ocupació i promogui la cultura i els productes locals".

Objectiu 12.b: "Elaborar i aplicar instruments que permetin vigilar els efectes en el desenvolupament sostenible a fi d'aconseguir un turisme sostenible que creï llocs de treball i promogui la cultura i els productes locals".

- Pla estratègic de turisme de Catalunya 2018-2022, que aposta per un model de prosperitat sostenible i responsable, capaç d'harmonitzar els interessos dels turistes, la població local, els inversors/empresaris i el medi ambient; d'aconseguir un creixement que desenvolupi la desestacionalització, el creixement de la despesa per turista, la desconcentració i la diversificació, i de fer possible un model de turisme sostenible que tingui en compte tots els aspectes econòmics, socials i mediambientals.

3. Les possibles solucions alternatives normatives i no normatives

Les opcions de què es disposa per solucionar els problemes esmentats són:

- L'opció de "no fer res" o mantenir la situació actual: la manca d'actualització de la Llei de turisme implicaria mantenir una normativa obsoleta, que no respon a les necessitats del sector turístic, les administracions públiques i la ciutadania, fet que va en detriment del desenvolupament de l'activitat econòmica i d'una gestió del turisme alineada amb els objectius de desenvolupament sostenible.

- L'opció no normativa no es considera adequada per assolir els objectius, atès que per modificar la regulació actual l'opció ha de ser necessàriament normativa, ja que cal una modificació de la Llei de turisme. A més, és important tenir un instrument jurídic estable, segur i eficaç, atesa la importància del sector per a l'economia del país.

- L'opció normativa preferida, la d'aprovar una nova llei de turisme, ha de permetre disposar d'una eina per impulsar el desenvolupament sostenible del sector, la planificació turística i la seva governança.

Pel que fa a la seva naturalesa, la norma ha de tenir rang legal, ja que ha de definir les bases de la regulació turística de Catalunya.

Es considera que, per tal de regular el sector amb caràcter general en tot el territori de Catalunya, l'única eina normativa possible és una norma aprovada pel Parlament de Catalunya. A més, això permet donar resposta al mandat del Parlament de Catalunya que, mitjançant la Resolució 99/XIV, insta el Govern a impulsar la tramitació d'un avantprojecte de llei de turisme de Catalunya.

4. Els impactes més rellevants de les diferents opcions considerades:

a) L'impacte sobre l'Administració de la Generalitat

La iniciativa permetrà disposar d'una nova eina jurídica que sigui eficaç per portar a terme polítiques referides al sector turístic.

No es preveu que la iniciativa legislativa impliqui un increment de les despeses originades pel compliment actual de les funcions de l'Administració de la Generalitat.

b) L'impacte sobre les administracions locals, tenint en compte la seva dimensió i el règim especial de Barcelona

Les administracions locals tenen reconegudes les competències turístiques en l'article 84.2.i) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. El turisme es desenvolupa fonamentalment en el territori, i les entitats locals, com a primer esglaó de l'Administració, tenen un paper molt rellevant en el seu desenvolupament i la seva ordenació.

Atenent al règim especial de Barcelona, reconegut en la seva Carta municipal, la proposta haurà de ser sotmesa a la consideració de la Comissió Mixta Generalitat de Catalunya - Ajuntament de Barcelona.

c) L'impacte sobre les mesures d'intervenció administrativa i des de la perspectiva de la reducció de càrregues administratives per a la ciutadania i per a les empreses

La iniciativa manté l'objectiu de simplificació i eliminació de càrregues administratives innecessàries per a la ciutadania i les empreses.

d) Els impactes econòmics, socials o ambientals rellevants que no s'hagin valorat en els apartats anteriors

Pel que fa als impactes econòmics i mediambientals, es preveu que la llei tingui un impacte positiu, conforme a l'objectiu de millorar la competitivitat del teixit turístic de Catalunya d'acord amb un desenvolupament econòmic sostenible.

Pel que fa a l'impacte social, la iniciativa permetrà donar visibilitat, en el conjunt de la societat, al compromís del sector turístic amb la promoció de la cultura pròpia i els productes locals, la conservació del medi ambient i la creació de llocs de treball.

5. La procedència d'efectuar una consulta pública prèvia o bé la justificació de les excepcions que hi puguin concórrer, així com la valoració de la necessitat d'emprar, si escau, altres eines i canals de participació complementaris a la publicació al Portal de la Transparència

Es considera necessari efectuar una consulta pública prèvia sobre el projecte normatiu, atès el grau d'afectació que l'adopció de l'opció preferida pot tenir sobre l'activitat turística, i tenint en consideració la importància del sector i els múltiples actors implicats.

Es considera que la consulta pública prèvia que es durà a terme, així com les aportacions de les persones i empreses del sector turístic que es rebran al llarg de la tramitació de la iniciativa, és l'adequada per garantir la participació de la ciutadania i arribar al màxim consens en la solució normativa que s'adopti.