

INFORME SOBRE LA NECESSITAT I L'OPORTUNITAT, SOBRE L'OMISSIÓ DELS TRÀMITS DE CONSULTA PÚBLICA, D'AUDIÈNCIA I INFORMACIÓ PÚBLICA I D'AL·LEGACIONS DE LES CONSELLERIES, I SOBRE L'IMPACTE DE GÈNERE I L'IMPACTE EN LA FAMÍLIA, LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA, TOT AIXÒ RESPECTE DEL PROJECTE DE DECRET-LLEI, DEL CONSELL, DE MESURES EXTRAORDINÀRIES DE SUPORT A LES EMPRESES I PERSONES TITULARS D'ESTABLIMENTS HOTELERS DE LA COMUNITAT VALENCIANA QUE PARTICIPEN EN EL PROGRAMA DE TURISME DE L'IMRSO EN 2022.

1. Sobre la necessitat i oportunitat del projecte.

La brutal invasió d'Ucraïna ha originat unes conseqüències devastadores en tot el continent europeu. Ha desencadenat una situació d'emergència energètica, encariment de productes i desproveïment d'algunes matèries primeres bàsiques en tot Europa. Es tracta d'una situació sobrevinguda en plena recuperació econòmica després de dos anys de pandèmia, i això està comportant greus dificultats econòmiques i logístiques per als sectors productius valencians, especialment el turístic.

Aquest important impacte econòmic s'està reflectint, especialment, en l'increment dels costos, principalment energètics per a tots els sectors d'activitat. Destacar especialment l'augment del preu del gas i del petroli. En aquest sentit, el preu del gas natural, que determina en gran manera el preu de l'electricitat, s'ha multiplicat per cinc en un any i el preu del petroli quasi ha doblat el seu preu durant l'últim any.

En aquest context, s'han anat acordant diverses mesures de suport a les empreses tant a nivell europeu, nacional, com en la Comunitat Valenciana.

A nivell europeu, el passat 23 de març, la Comissió Europea va adoptar el Marc Temporal relatiu a les mesures d'ajuda estatal destinades a recolzar l'economia després de l'agressió contra Ucraïna per part de Rússia. Aquest Marc temporal ha sigut modificat en data 20 de juliol degut a la prolongació de les pertorbacions econòmiques i als efectes macroeconòmics agreujants dels augments addicionals i prolongats dels costos d'energia, a l'empitjorament de l'escassetat del subministrament de gas i a la inseguretats quant a la seua disponibilitat futura, així com als efectes directes i indirectes de les sancions addicionals adoptades per la Unió o pels seus socis internacionals. Sobre la base del citat Marc Temporal, la Comissió Europea va aprovar per a Espanya, mitjançant Decisió SA.102771 de 10 de juny de 2022 el Marc Nacional Temporal relatiu a les mesures d'ajuda per a donar suport a l'economia després de la invasió d'Ucraïna per part de Rússia que recull, entre altres mesures, la possibilitat de concedir ajudes a empreses afectades per la crisi amb determinats requisits que es recullen en la Decisió.

D'altra banda, a nivell nacional es va aprovar el Reial Decret 6/2022, de 29 de març, pel qual s'adopten mesures urgents en el marc nacional del Pla Nacional de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra d'Ucraïna. Així mateix, el Reial decret llei 11/2022, de 25 de juny pel qual s'adopten i es prorroguen determinades mesures per a respondre a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra a Ucraïna, per a fer front a situacions de vulnerabilitat social i econòmica i el Reial Decret-Llei 14/2022, d'1 d'agost, de mesures de sostenibilitat econòmica en l'àmbit del transport, en matèria de beques i ajudes a l'estudi, així com de mesures d'estalvi, eficiència energètica i de reducció de la dependència energètica del gas natural.

En l'àmbit de la Comunitat Valenciana, es va publicar el Decret-Llei 1/2022, de 22 d'abril, del Consell, de mesures urgents en resposta a l'emergència energètica i econòmica originada en la Comunitat Valenciana per la guerra d'Ucraïna i s'han establert diferents mesures que venien recollides en el Pla Reactiva.

Ha de tindre's en compte l'important pes en l'economia valenciana del sector turístic que, segons dades prèvies a la pandèmia provocada per la COVID-19, representava un 15,5% sobre el total del PIB en la Comunitat Valenciana, així com un 15,9% del total de l'ocupació en el nostre territori, segons dades facilitades per IMPACTUR.

En aquest sector econòmic, juguen un paper important els programes de Turisme de l'IMSERSO que permeten, d'una part, mantindre l'ocupació i l'activitat econòmica en determinades zones turístiques i permet mantindre oberts hotels a l'hivern, amb els efectes sobre altres sectors d'activitat, així com l'impacte social sobre els majors en potenciar un envelliment actiu. En el cas del programa de Turisme, la Comunitat Valenciana representa el 20% de les places oferides i només Benidorm representa el 18% de totes les places del programa en tota Espanya.

Aquests programes estableixen un preu percebut pels establiments hotelers per pernoctació i, per tant, no ve determinat per les empreses del sector turístic i, en conseqüència, qualsevol increment de costos que pugua produir-se en la seua activitat no pot repercutir-se sobre els beneficiaris del Programa. Les pròrrogues del programa tampoc inclouen les actualitzacions de preus.

En conseqüència, per l'important impacte tant des del punt de vista econòmic i de l'ocupació, com des del punt de vista social per a afavorir el desenvolupament d'aquest Programa que permet a les persones majors accedir a les estades oferides i, amb això, millorar la seua qualitat de vida, la seua salut i la prevenció de dependència, des de la Generalitat Valenciana s'estima necessari fer costat a les empreses que participen en aquests Programes de Turisme de l'IMSERSO, en la mesura en què els seus costos s'hagen vist afectats per la crisi derivada de la invasió d'Ucraïna per part de Rússia, complementant mitjançant aquesta ajuda el preu percebut per les habitacions posades a la disposició d'aquests Programes.

Aquestes zones turístiques estan desestacionalitzades, o ho estaven abans de la crisi de la Covid-19. La seua climatologia, sumat a hotels i serveis turístics de qualitat i competitiu, així com els serveis turístics complementaris que troben en aqueixos destins, ha fet que siguen els més demandats per les persones usuàries del programa de Turisme de l'IMSERSO i compten amb demanda permanent de mercats nacionals i internacionals durant tot l'any. Si bé, la rendibilitat baixa en aqueixos sis mesos de l'any, per la qual cosa hi ha un delicat equilibri d'ingressos i despeses de prestació del servei que és un sensible al fet que es mantinga aqueixa combinació de demanda pel programa de l'IMSERSO i especialment la demanda internacional, i dins d'aquesta del mercat britànic.

Les empreses titulars dels allotjaments turístics no podran assumir un preu per pernoctació del programa de turisme de l'IMSERSO, fixat amb anterioritat a l'inici de la guerra d'Ucraïna i les mesures preses per la UE i que han suposat l'augment dels seus costos, inassumibles per a garantir la sostenibilitat econòmica de les empreses, per la qual cosa pot comportar que els allotjaments turístics renunciïn al programa.

Si a això s'afegen les conseqüències d'instabilitat econòmica i inflació en els principals mercats emissors internacionals i nacional, pot comportar el tancament d'hotels que abans d'aquesta crisi i les seues conseqüències romanien oberts i mantenien els nivells d'ocupació.

En la majoria d'aqueixos destins, aquests programes permeten mantindre l'activitat en temporada baixa i durant tota la setmana, amb un clar efecte directe en l'ús dels allotjaments turístics, però també indirectament en altres serveis turístics i no turístics d'aquests municipis.

La jurisprudència del Tribunal Constitucional ha recolzat l'aprovació de disposicions de caràcter socioeconòmic mitjançant l'instrument normatiu del real decret llei en aquells casos en els quals s'aprecie una motivació explícita i raonada de la necessitat i urgència de la mesura.

La necessitat de la norma s'ha afirmat en els casos de conjuntures econòmiques problemàtiques que exigeixen una ràpida resposta. Així mateix, la urgència s'ha acceptat quan la dilació en el temps de l'adopció de la mesura de què es tracte podria generar algun perjudici.

La justificació de la utilització de l'instrument del decret llei es recolza igualment en una dilatada jurisprudència del Tribunal Constitucional que ha vinculat la utilització d'aquesta norma a la solució d'una situació concreta que, dins dels objectius de l'òrgan emissor, i per raons difícils de preveure, requereix una acció normativa immediata en un termini més breu que el requerit per la via normal o pel procediment d'urgència per a la tramitació parlamentària de les lleis.

L'actual situació, derivada de la guerra d'Ucraïna i la inflació que aquesta ha produït, està generant incertesa, per la qual cosa es preveu contracció de la demanda turística a Espanya i des de mercats emissors europeus. Això tindrà una espacial incidència en zones desestacionalitzades, que són les que concentren més places del programa de Turisme Social i mercats internacionals com el britànic, pot generar una greu situació de crisi econòmica i social que requereix l'aprovació de mesures urgents per a pal·liar els efectes d'aquesta.

En concret, la doctrina constitucional continguda en la STC 61/2018 (EDJ 2018/505168), que recull la jurisprudència anterior més rellevant, indica que l'ús del decret llei s'ha vingut acceptant en situacions que s'han qualificat com a «conjuntures econòmiques problemàtiques».

Així mateix, cal contemplar que correspon al Consell, en aquesta mena de normes, la realització d'un judici polític o d'oportunitat sobre la conjuntura i la motivació de la norma. En aquest sentit, es consideren degudament acreditats els motius d'oportunitat per a l'adopció d'aquesta norma, la finalitat de la qual és donar compliment al que s'estableix en el Reial Decret-Llei 5/2021, de 12 de març, de mesures extraordinàries de suport a la solvència empresarial en resposta a la pandèmia de la COVID-19 i contribuir a abordar de manera immediata l'enorme impacte econòmic i social provocat per la guerra d'Ucraïna i les sancions i mesures preses per la UE.

D'altra banda, la Llei 15/2018, de 7 de juny, de la Generalitat, de turisme, oci i hospitalitat de la Comunitat Valenciana, marca, com a objectiu destacat de la política turística, el de fomentar la sostenibilitat social i ambiental i el desenvolupament local mitjançant la desestacionalització, incidint en el seu article 4, entre altres aspectes, en què la política turística del Consell s'orientarà a millorar, diversificar i potenciar l'oferta turística de la Comunitat Valenciana; a incrementar la seua qualitat, rendibilitat socioeconòmica i competitivitat; a procurar el benestar de les persones residents i de les persones usuàries de serveis turístics, així com a fomentar la sostenibilitat social i ambiental i el desenvolupament local mitjançant la diversificació i la desestacionalització.

Amb base en això, l'article 36 de la citada llei estableix, en el seu apartat 4, que l'acció d'impuls del turisme perseguirà, entre altres, l'objectiu de diversificar, segmentar i desestacionalitzar l'oferta turística.

En aquesta mateixa línia, el Decret 7/2020, de 17 de gener, del Consell, de regulació dels òrgans per a la coordinació de l'acció turística i de l'organisme públic per a la gestió de la política turística, estableix, en el seu article 21, apartat 1, que entre les funcions atribuïdes a Turisme Comunitat Valenciana està la d'elaborar programes d'actuació que adequen el producte turístic a les necessitats de la demanda i que en aquests es tindrà en compte que fomenten el desenvolupament local mitjançant la diversificació i desestacionalització, la col·laboració amb els agents socials, així com el creixement de l'ocupació en el sector turístic.

Així mateix, les raons d'interés públic que justifiquen l'atorgament directe de les subvencions radiquen en la urgència d'atendre les necessitats del sector turístic en zones desestacionalitzades i combatre amb això els negatius efectes socials, econòmics i productius que en el curt i mitjà termini tindrà la crisi per la guerra d'Ucraïna i, concretament l'increment de preus de l'energia de prestar un servei com els del Programa de Turisme de l'IMSERSO que té un preu fixat abans de febrer de 2022, així com la inflació i la contracció de la demanda que pot suposar en mercats emissors com els de la Unió Europea, el Regne Unit o Espanya.

En aquest context, resulta necessari habilitar per part de la Generalitat una línia d'ajudes directes dirigida a compensar des de l'Administració, en la mesura que siga possible, els negatius efectes que sobre l'economia i l'ocupació vinculada a l'activitat turística dels establiments hotelers relacionats amb els programes del IMSERSO que motiva les raons d'interés econòmic i social que justifiquen aquestes ajudes i la seua dificultat de convocatòria pública.

Finalment, quant a la justificació de l'instrument jurídic a adoptar, la situació excepcional i imprevisible i les greus conseqüències que està tenint la guerra d'Ucraïna sobre el sector econòmic i social que representa el turisme exigeixen una ràpida i immediata resposta per part dels poders públics, la qual cosa motiva la tramitació i aprovació pel Consell d'un decret- llei que de manera específica habilite la posterior aprovació de les bases reguladores i convocatòria de les ajudes directes a atorgar a les persones titulars d'establiments hotelers participants del programa del IMSERSO.

Concorren, per tant, en aquest cas les circumstàncies d'extraordinària i urgent necessitat que, d'acord amb l'article 44.4 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, faculten al Consell a adoptar disposicions legislatives provisionals per mitjà de decrets- llei, sotmesos en tot cas a debat i votació en les Corts.

2. Sobre l'omissió de la consulta pública prèvia, de l'audiència i informació pública, i del tràmit d'al·legacions a les conselleries.

Per les greus raons d'interés públic referides en l'apartat anterior, i amb motiu de l'extraordinària urgència en prendre les mesures que és necessari regular, es considera oportú prescindir dels tràmits de consulta pública, audiència i informació pública, en relació amb el procediment d'elaboració del projecte de decret-llei, del Consell, a què es refereix el present informe, i això d'acord amb el que preveu l'article 133, apartat 4, de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Així mateix, es considera que no és necessari remetre a les diferents conselleries el projecte de decret-llei, d'acord amb el que preveuen els articles 43 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, i 40 del Decret 24/2009, de 13 de febrer, del Consell, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat, atés que no afecta les competències atribuïdes a altres departaments del Consell de la Generalitat.

3. Sobre l'impacte en matèria de gènere i sobre la família, la infància i l'adolescència.

Quant a l'impacte en matèria de gènere, aquest projecte de decret-llei, del Consell, no altera el tractament previ del gènere en la matèria que regula, perquè no estableix discriminació ni desigualtat en drets, oportunitats, limitacions i requeriments per a dones i homes. Per tant, s'informa que es valora l'impacte de gènere com a nul, ja que no es preveu que l'entrada en vigor del referit decret-llei pugui implicar cap modificació d'aquesta situació.

Finalment, pel que fa a l'impacte en la família, la infància i l'adolescència, es considera que el projecte de decret-llei no té cap impacte desfavorable sobre els drets o les necessitats de la infància, ni sobre grups concrets o circumstàncies de xiquets, xiquetes i adolescents. Tampoc té cap impacte desfavorable sobre la família ni sobre algun tipus determinat d'aquesta. Per tant, cal qualificar el projecte de decret-llei de mesures extraordinàries de suport a les empreses i persones titulars d'establiments hotelers de la Comunitat Valenciana que participen en el Programa de Turisme de l'IMSERSO en 2022, com una disposició sense impacte negatiu en matèria de família, d'infància o d'adolescència.

EL DIRECTOR GENERAL DE TURISME