

## LA LLEI DE TURISME DE CATALUNYA: NECESSITAT O PROBLEMA?

---

**Doctor Ramon ARCARONS SIMON**  
EUHT CETT (Universitat de Barcelona)  
[raronssimon@ambtu.bcn.es](mailto:raronssimon@ambtu.bcn.es)

### 1. Introducció.

A diferència d'altres activitats, les turístiques es veuen condicionades en el nostre país per una gran diversitat de lleis i normatives que es troben sempre en constant actualització.

No obstant, malgrat aquesta gran diversitat des de sempre s'han produït llacunes jurídiques i problemes sense resoldre, amb lleis o sense lleis de turisme, com el del finançament dels municipis turístics, la lluita contra el intrusisme professional o el paper que cal que jugui l'urbanisme en les zones turístiques.

Que es el turisme? Existeix un sector turístic? Que són les polítiques turístiques? Es necessari una organització turística? Com s'han d'organitzar les activitats turístiques? ...

Són necessàries les lleis de turisme, o pel contrari les activitats turístiques podrien ser regulades mitjançant altres lleis i normatives de caràcter general?

Totes aquestes qüestions es plantegen sovint entre els mateixos professionals turístics, malgrat l'existència des de fa ja uns quants anys de les denominades "lleis de turisme", existeixen diferències substancials entre els mateixos professionals turístics, ja que no hi ha una sola resposta en cap dels casos, depenen del lloc on es trobi el professional i dels diferents interessos turístics que cadascun d'ells pretengui defensar.

Aquestes mateixes qüestions, quan transcendeixen dels àmbits estrictament turístics, resulten encara més difícils de respondre. Les estructures, organitzacions i relacions diverses que genera el turisme en les diferents polítiques locals, regionals, nacionals i comunitàries, generen particularitats que malgrat la importància del sector turístic acostumen a ser desconegudes per la majoria dels ciutadans.

D'altra banda, en moltes ocasions, els mateixos professionals del sector turístic converteixen en discussions merament d'identitats conceptes com: "turisme", "competències turístiques", "organització turística", "intervencionisme", "regulació",

“paper de l'Administració Pública en el turisme”, ... o el mateix paper que pot jugar el turisme en el si de la Catalunya del segle XXI.

Es en aquest context on es planteja la necessitat de que els poders públics puguin organitzar i canalitzar aquestes activitats turístiques, originant la creació d'administracions turístiques (de diferents classes i rangs) i la promulgació de normatives i reglamentacions que, com les lleis de turisme, pretenent fer més fàcils les activitats turístiques i que, en moltes ocasions, no ho aconsegueixen en la mesura raonable.

## **2. Les lleis de turisme. No només lleis.**

Amb la publicació de la Llei 48/1963 de 8 de juliol, sobre competències en matèria turística (BOE de 19 de juliol), s'inicià la història del modern Dret turístic espanyol. Aquesta norma atribuïa al *Ministerio de Información y Turismo* les competències per ordenar i coordinar el turisme. Aquesta actuació es desenvolupa i fructifica al llarg dels anys següents i fins a l'entrada en vigor de la Constitució espanyola de 1978, mitjançant la producció de una quantitat ingent de normes, entres les que cal destacar algunes tant importants com el Decret 231/1965, de 14 de gener, el *Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas*.

La Constitució espanyola (1978) significà una nova estructura de poder, en la que es varen dipositar moltes esperances: Estat, Comunitats Autònomes, Províncies i Municipis es repartiren els poders executiu i legislatiu, exercint, entre d'altres, les seves competències en matèria de turisme, no sempre definides de forma clara i precisa.

El disseny territorial de l'Estat que la Constitució realitza en els seus articles 137 i següents canvia radicalment amb l'aparició de les Comunitats Autònomes, i més amb la descentralització contemplada en l'article 148, que els hi ofereix una sèrie de competències que aquestes podran assumir, reservant-se l'Estat les que enumera en l'article següent.

Es troba el turisme entre aquestes competències “ofrenades” a les CCAA ? Si es així, quins aspectes estan inclosos i quins exclosos ? La pregunta pot semblar de senzilla solució, especialment si es parteix del ja conegut fet de que l'article 148.1.18 es l'únic de la Constitució en el que apareix el terme “turisme”.

Davant d'aquesta perspectiva, cal considerar original i pionera la tasca empresa pel govern del País Basc, i les seves institucions nacionals, quan l'any 1994 va posar en marxa una llei pròpia per a l'ordenació general del turisme. Aquesta actuació afegeix el valor d'atorgar rang de llei al turisme, assumint el fet, de que el turisme i les seves noves manifestacions son i representen valors essencials de la nostre societat actual, que sumen a l'ordenació tradicional el debat polític necessari en la matèria.

L'exposició de motius de la llei basca fonamenta l'aparició de la norma en la necessitat de donar un tractament unitari i sistemàtic del turisme, en funció del

principi constitucional de reserva de llei en el dret administratiu sancionador, i en oferir un marc suficient per al millor desenvolupament de les activitats de les empreses i subjectes turístics, afavorint la qualitat i competitivitat dels mateixos. També, en la conveniència d'oferir una adequada protecció dels consumidors i usuaris turístics, reforçant des d'aquesta disposició sectorial el marc de defensa dels drets d'aquests en el País Basc.

Al llarg d'aquests anys, vàries han estat les CCAA que han seguit aquest exemple, la pràctica totalitat de CCAA disposen d'una llei de turisme ... "quelcom més que una llei". Catalunya aprovava la seva pròpia llei el 15 de maig de 2002.

Es important ressaltar el procés seguit per la pràctica totalitat de CCAA, que optant per aquesta via, han exercit les seves corresponents competències en matèria de turisme, i han aprovat lleis generals ordenadores del turisme en els seus respectius àmbits territorials. I més enllà dels aspectes merament formals, pel fet que suposa integrar i globalitzar les diferents normatives que, repartides en disposicions vàries de rang inferior, principalment reglamentari, configuraven la columna vertebral de l'ordenació turística fins a fa pocs anys.

Aquest plantejament gaudeix, d'un valor afegit als aspectes merament jurídics, que es la possibilitat d'aportar a la norma un plantejament programàtic de caràcter polític molt més plural que el que pogués sorgir de les disposicions administratives, ja que es en la discussió parlamentària on autènticament poden sorgir aportacions diferents que vinguin de diferents enfocaments, reflex de diferents programes que, en definitiva, recullin de manera més directa les necessitats dels ciutadans.

### **3. La llei de turisme de Catalunya, una llei necessària.**

Catalunya té, des de fa un any, una Llei de Turisme, seguint el procés de "normalització turística" iniciat l'any 1994 pel País Basc, s'ha donat al turisme "valor de llei".

Ara bé, per les activitats turístiques a Catalunya seria molt important que el desenvolupament de la llei el poguéssim fer plegats, ja que si quelcom es substancial en el turisme d'avui en dia és que és "cosa de tots", si no és així, difícilment podem parlar d'un turisme sostenible.

La Llei de Turisme de Catalunya era i segueix essent necessària. Després de la promulgació de la Constitució espanyola de 1978 i de l'Estatut de Catalunya, la Generalitat va assumir les competències exclusives en matèria de turisme (en el sentit tradicional del terme), i el seu desenvolupament, el temps transcorregut i la tradicional dispersió de les normatives turístiques feien necessària una llei que fixés el marc turístic de la Catalunya d'aquest nou segle.

Ha passat un any des de que va començar a caminar la llei de turisme de Catalunya, no es pas massa temps per a fer un balanç però si per a fer una sèrie de reflexions

necessàries i així evitar que alguns comencin a considerar que la “necessitat “ es pugui convertir en un “problema”.

#### **4. La llei de turisme de Catalunya: problemes i ... solucions ?**

La primera qüestió que la Llei ha intentat resoldre és la situació del dret sancionador, ja que tractant-se d'un dret fonamental (art. 25 de la Constitució espanyola) resulta necessari que sigui resolt mitjançant una llei.

Des d'aquesta consideració, els Títols V i VI de la Llei es refereixen a la Inspecció Turística i al Règim Sancionador de l'activitat turística. Aquestes matèries fins ara, es trobaven disperses en normes reglamentàries i en lleis, com la Llei sobre disciplina dels mercats i de defensa dels consumidors i usuaris, la Llei de l'Estatut del Consumidor, entre d'altres.

El Títol V, la Inspecció Turística, defineix la titularitat de la potestat inspectora atribuint-la a l'Administració turística competent, la qual cosa fa pensar amb la possibilitat de que aquestes funcions (tan importants per al manteniment i la millora de la qualitat de les nostres activitats turístiques) podran ser delegades en el futur a altres administracions, dins d'una lògica aplicació del principi de subsidiarietat i lluny d'aquell vell projecte que volia convertir la Inspecció Turística en una “nova” ITV.

Igualment, el Títol V defineix les funcions i facultats, i també la regulació amb una major precisió dels actes d'inspecció, per tal d'aconseguir unes majors garanties per als ciutadans, com són, a tall d'exemple, la citació o compareixença, l'obligació de col·laborar amb el personal d'inspecció i el control dels serveis que es presten. Ara cal que en el seu desenvolupament es defineixin a l'hora els recursos per tal de dotar de contingut aquesta tan important funció, en aquests nous temps per al turisme català.

El Títol II estableix l'àmbit i el desenvolupament del que la Llei anomena recursos turístics. La Llei dissenya un sistema de classificació d'aquests i els diferents àmbits competencials a l'hora de definir els diferents nivells de planificació i foment d'aquests recursos. No obstant, la Llei no entra en cap dels casos en aspectes i facultats urbanístiques, probablement un dels temes més discutit i discutibles tant en el si de la discussió parlamentària com en el futur, quan es produeixi el seu desenvolupament.

En el mateix Títol, la Llei defineix el Pla de Turisme de Catalunya com a instrument bàsic de la planificació de la Generalitat, i a partir de la fixació dels elements bàsics del seu contingut, el defineix com a un dels plans territorials sectorials dels previstos a la Llei de Política Territorial, i com a tal, haurà de justificar-se de forma expressa el seu grau d'adequació a les directrius del Pla Territorial General de Catalunya. Cal ressaltar la importància d'aquesta nova figura, el Pla de Turisme i, com degut al temps transcorregut des de l'aprovació de la Llei i malgrat la referència expressa realitzada per l'Administració turística competent durant la Nit de Turisme (2002)

finalitza el 2003 i encara manca molt trajecte per a la discussió i posterior aprovació d'aquest Pla tan important pel turisme de Catalunya.

En el capítol III d'aquest mateix Títol s'aborda el tractament del municipi turístic. Partint de l'existència de normatives diverses que d'una u altra forma han regulat aquest gran tema, la Llei no pot evitar el tractament de les diferents sensibilitats que genera des de fa molts anys el municipi turístic, vetllant per la necessitat d'una ordenació i efectiva prestació dels serveis turístics d'aquests pobles i ciutats. Tots aquests municipis es caracteritzen pel fet de dotar-se dels serveis municipals suficients per a poder cobrir una població ostensiblement superior al nombre de veïns residents.

Resulta evident que si considerem les activitats turístiques com un tot indivisible, si el municipi turístic no té un tractament adequat es pateix un deteriorament de la qualitat de tots i cadascun dels serveis turístics.

La Llei preveu que, la declaració del Municipi Turístic implicarà la consideració d'aquest en les prioritats contemplades a tots els efectes en el Pla Director d'Inversions Locals. Durant els darrers mesos han estat diversos els municipis que han realitzar la sol·licitud, havent aconseguit l'esmentada declaració.

No obstant això, és per a tots coneguda la problemàtica que comporta el municipi turístic i la manca de resolució dels seus problemes de finançament, del dia a dia, que difícilment poden resoldre's a partir del que es contempla en aquest capítol III. Probablement aquest és un tema propi del finançament autonòmic, tal com hem sentit darrerament, però no estaria malament que en el desenvolupament futur de la llei es tingues en compte de forma més clara el futur de les "competències" turístiques dels municipis, que si be han de donar serveis als seus residents i a la població assistida (turistes i/o residents) no resulta fàcil donar compliment a aquestes obligacions, a causa de la manca de definició del finançament municipal. Es aquest un clar exemple del caràcter horitzontal o transversal del turisme, i de les conseqüències que pot comportar per a un país turístic la no definició de la forma o fórmules de finançament d'aquest.

D'altra banda, destaca en el capítol V, del Títol II de la Llei la declaració legal de Catalunya com a una destinació turística integral, com a marca turística global que integra i respecta la resta de marques catalanes. Considera la Llei que el departament competent en matèria de turisme ha de promocionar la imatge de Catalunya com a marca turística en els mercats que es considerin adients. En aquesta activitat, la Llei preveu que els ens locals i els subjectes turístics interessats hi poden col·laborar.

En relació amb aquesta col·laboració la Llei no defineix cap dels instruments possibles perquè aquesta sigui possible. La necessitat de definir en la Llei les característiques de les "velles" i "noves" organitzacions es feia palesa, la llei no ho tingué en compte. Resulta evident que sempre és possible un desenvolupament reglamentari, ara bé, no es pot desenvolupar quelcom que encara no ha estat definit.

Les fórmules poden ser diverses, en funció del major o menor nivell d'intervencionisme que es vulgui posar en pràctica, i de la major o menor voluntat de cooperar amb altres administracions i col·laborar amb el sector privat, ja siguin empresaris turístics i/o ciutadans residents.

## **5. Són els subjectes turístics “secundaris” en la Llei de Turisme ?**

Els subjectes turístics son objecte de regulació en el Títol III. En aquest Títol es defineixen els subjectes, com també la seva classificació i drets i deures essencials. Des dels drets i deures dels usuaris turístics (arts. 29 a 32) fins a la regulació de l'oferta turística, passant pel règim general de les empreses i dels establiments turístics. En tot cas, es podria pensar que son masses conceptes per a un sol títol.

D'altra banda, la definició (característiques i classificació de les empreses turístiques, les “velles” i també les “noves”) hauria estat millor si s'haguessin conceptualitzat de forma més clara i precisa, perquè el desenvolupament reglamentari no ens pugui portar a situacions desagradables i de difícil solució entre les empreses i activitats afectades.

A tall d'exemple, només citar el cas de les empreses d'intermediació (agències de viatges, evidentment), les OPC's, el turisme actiu, ... i les oficines de turisme. En aquest darrer cas i, davant el conflicte d'interessos que es pot estar plantejant, només recordar que cal trobar un just equilibri entre els serveis que cal prestar als nostres visitants, les activitats de les agències de viatges i el funcionament econòmic o no de les oficines de turisme.

En qualsevol cas, el finançament turístic és un tema massa important per resoldre'l només amb fórmules més o menys imaginatives de serveis i activitats realitzades des de les oficines i ofertes als clients amb ànim de lucre. Les impositcions, encara que siguin aparents, no ens portaran a una Llei i a un posterior desenvolupament que sigui acceptat mínimament per tots. És necessari buscar punts de trobada en els quals tots se sentint representats.

Així mateix la Llei defineix els diferents àmbits competencials entre les Administracions turístiques competents, una definició exhaustiva i, cal a dir, probablement molt més transversal que en els apartats anteriors. No obstant això, i tot i que s'hi troben definides, les obligacions del Govern de la Generalitat per tal de vetllar per la coordinació, cooperació i col·laboració, per tal de portar a terme una adequada política turística, en cap cas s'arriben a precisar els instruments que s'utilitzaran per tal de fer efectives aquestes pràctiques.

Cal a dir que, en els darrers mesos ha estat discutint-se la Llei de creació d'una nova organització turística, l'Agència Catalunya Turisme, que per diverses raons ha quedat “aparcada” per discrepàncies diverses entre els grups polítics catalans representats al Parlament de Catalunya.

En definitiva, l'existència de fórmules de coordinació entre organitzacions turístiques és consubstancial per a un bon desenvolupament de les mateixa Llei de Turisme i de les pròpies activitats turístiques. La necessitat de l'existència d'interrelacions entre aquestes per poder obtenir majors beneficis dels seus respectius funcionaments es converteix en un objectiu prioritari.

## **6. Conclusions.**

Avui segueix sent l'hora dels compromisos i del consens turístic. La Llei de Turisme de Catalunya i els seus futurs desenvolupaments, cal que sigui fruit del consens, d'un major consens, que no va tenir en la seva aprovació.

El consens turístic, un nou consens per al desenvolupament del turisme de la Catalunya del segle XXI, orientat a una definició clara i ben estructurada, caracteritzada per una més oberta i estreta cooperació entre la part privada de la indústria, i els nombrosos serveis i programes d'inversió de l'Administració, directament o indirectament relacionats amb el turisme.

Tot això no serà possible si s'oblida la importància de la ciutadania en tot aquest procés. És responsabilitat de totes les administracions explicar als ciutadans, en tots els àmbits, el fet que la renda i el treball que el turisme genera depèn, també, i de forma molt fonamental d'ells, sense aquesta necessària conscienciació turística difícilment podrem conformar i desenvolupar unes activitats que, com les turístiques, omplen la major part de sectors de l'economia catalana.

La Llei de Turisme de Catalunya pot ser, un any després i amb els seus posteriors desenvolupaments, l'instrument necessari per tal de que el turisme català afronti els reptes d'aquest segle XXI que tot just començar a caminar.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ARCARONS I SIMON, R., "Convergencia turística en la Unión Europea", Especial EDITUR 40 Aniversario. núm. 2.088. Barcelona, 2000. pp. 85-89
- ARCARONS I SIMON, R., "L'adaptació del dret espanyol a la Directiva 90 / 314 / CEE sobre viatges combinats". Trabajo de investigación, del Programa de Doctorado "Estudis Internacionals". Universidad de Barcelona. Barcelona, 1997.
- ARCARONS I SIMON, R., "Legislació de guies de turisme", ponència presentada en las Jornadas dirigidas al sector turístico de Osona. ADAPT. ImpeVic. Vic, 1999.
- ARCARONS I SIMON, R., Manual Derecho Administrativo Turístico. Ed. Síntesis, S.A. (Segona edició) Madrid, 1999.
- BLANCO HERRANZ, F.J., "Fundamentos de la política comunitaria y española en materia de turismo rural". Estudios Turísticos, núm. 131. Instituto de Estudios Turísticos. Madrid, 1996. pp. 25-49.

- BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, R., Comentarios a la Ley General de los Consumidores y Usuarios. Ed. Civitas,S.A. Madrid, 1992. p. 666.
- DOMÍNGUEZ MOLINER, F. Derecho administrativo y legislación turística (segona edició). Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1995.
- FERNÁNDEZ ALVAREZ, J. Curso de derecho administrativo turístico. Editora Nacional. Madrid, 1974.
- FERNÁNDEZ ALVAREZ, J. “Competencias en materia turística de las Comunidades Autónomas (reflexiones sobre la sentencia 125-84, de 20 de diciembre del Tribunal Constitucional)”, Estudios Turísticos, núm. 85. Madrid, 1985. pp. 37 i ss.
- SANCHIS SILVESTRE, A., OLCINA SOLER, L., “El desarrollo del turismo rural y sus repercusiones”. Papers de Turisme, núm. 7. Institut Turístic Valencià. València, 1995. pp. 91-101.
- SIDJANSKI, “L’Europe des communications et des échanges: le tourisme en tant qu’indicateur d’integration”, a Tourisme et intégration. Ed. Ciacio. Louvain, 1985.
- VALDÉS PELAEZ, L., “El turismo en la Unión Europea”. Papers de Turisme núm. 7. Institut Turístic Valencià. València, 1995. pp. 13-23.
- VALLS, JF., Las claves del mercado turístico. Ed. Deusto,S.A. Bilbao, 1996.
- VAN HOVE, N., “The Community’s strategy”. The Tourism Industry 990 / 91. Tourism Society. Londres, 1990. pp. 5-6.
- VELLAS, F, i BECHEREL, L., International Tourism. Macmillan Press. Basingstoke, Hants. Londres, 1995
- VERA, JF., Análisis territorial del turismo. Ed. Ariel,S.A. Barcelona, 1997.
- VIOLAINE SILVESTRO, P., “Le rôle du tourisme dans l’union européenne”. Revue du Marché commun et de l’Union européenne. núm. 399, juny 1996, pp 447-449.
- WTTC, “Travel and Tourism – Jobs for the millenium”. Londres, 1997.

Conferència pronunciada en el marc del **3<sup>er</sup> Seminari de Turisme Rural a Catalunya. Un any de la Llei de turisme** organitzat per la Fundació d’Estudis Superiors d’Olot, l’Escola Universitària de Turisme de la UdG i l’Ajuntament de Castellfollit de la Roca. Castellfollit de la Roca, 27 i 28 de novembre de 2003.

<http://fes.olot.org>