

Memòria justificativa, econòmica i de perspectiva de gènere del Projecte de llei per a la promoció de la sostenibilitat del desenvolupament urbanístic i del turisme, i de modificació de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, del 29 de desembre del 2000, i de la Llei 16/2017, del 13 de juliol, general de l'allotjament turístic

1. Consideracions generals prèvies

L'Agenda 2030, aprovada per l'Assemblea General de les Nacions Unides mitjançant la Resolució número 70/1, del 25 de setembre del 2015, va instaurar els Objectius de Desenvolupament Sostenible, també coneguts com a ODS, dins els quals s'inclouen consideracions ambientals, socials i econòmiques.

En virtut del principi de sostenibilitat que articulen els Objectius de Desenvolupament Sostenible, les accions promogudes pels poders públics han de satisfer les necessitats de la generació actual, sense comprometre la capacitat per satisfer les necessitats de les generacions futures, en el sentit més ampli, i en relació amb tots els aspectes en els àmbits socials, ambientals i econòmics.

Així doncs, el principi de sostenibilitat ha estat incorporat a l'ordenament jurídic andorrà a través de diferents instruments normatius, com per exemple mitjançant la Llei 21/2018, del 13 de setembre, d'impuls de la transició energètica i del canvi climàtic (Litecc) i la Llei 7/2019, del 7 de febrer, de conservació del medi natural, de la biodiversitat i del paisatge.

Adicionalment, el 23 de març del 2011, el Principat d'Andorra va signar el Conveni europeu del paisatge, i el 27 d'abril del 2011, el Govern va aprovar l'Estratègia Nacional del Paisatge, la revisió de la qual es troba prevista per a finals d'aquest any, en un reconeixement inequívoc del rol essencial que té el paisatge en el benestar individual i col·lectiu.

Ara bé, els darrers anys el desenvolupament urbanístic ha evidenciat un increment desmesurat de l'activitat de promoció immobiliària; increment que pot incidir negativament en els objectius de creixement equilibrat i sostenible que han marcat l'agenda nacional, i que genera una preocupació especial atesa la tensió que desencadena sobre la capacitat dels recursos naturals, dels serveis i de les infraestructures necessàries per garantir el nivell de qualitat de vida del que disposen els ciutadans.

El que és més, la crisi energètica actual representa un repte d'unes magnituds substancials per a la resiliència del país i atesta l'especial fragilitat dels petits estats.

Les consideracions i circumstàncies referides anteriorment evidencien clarament la necessitat de promoure mesures que permetin assegurar el creixement sostenible de l'activitat urbanística. Per aquest motiu, a través del Projecte de llei, i segons es detallarà a l'apartat següent, es modifica la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, del 29 de desembre del 2000 (en endavant, la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme), amb l'objectiu de promoure un procés d'estudi que permeti redefinir les polítiques urbanístiques; procés que ha d'estar emmarcat en les possibilitats i capacitats de les infraestructures i els serveis públics actuals i en el respecte i la protecció de l'entorn natural.

Altrament, aquest Projecte de llei també incorpora mesures en matèria de sostenibilitat del turisme. En efecte, l'activitat turística, que és indubtablement un dels pilars socioeconòmics del Principat d'Andorra, ha d'estar necessàriament emmarcada en el principi de sostenibilitat i en els Objectius de Desenvolupament Sostenible referits anteriorment.

D'acord amb les consideracions de l'Organització Mundial del Turisme pel que respecta al turisme sostenible, les estratègies en aquesta matèria han de prendre en consideració les repercussions econòmiques, socials i mediambientals d'aquest sector, actuals i futures, les quals, a més, han de permetre satisfer les necessitats dels visitants, de la indústria, de l'entorn i de les comunitats amfitriones. Per tant, el desenvolupament sostenible del turisme també ha de prendre en consideració les necessitats de la població del país d'acollida dels visitants.

D'altra banda, i pel que fa a l'activitat turística nacional, s'ha de remarcar que el sector dels habitatges d'ús turístic ha experimentat un creixement exponencial en els darrers anys.

Aquest fet va ser palesat en el seu dia per l'Exposició de motius de la Llei 16/2017, del 13 de juliol, general de l'allotjament turístic (en endavant, la Llei 16/2017), la qual remarcava que, en el període comprès entre els anys 2010 i 2015, els apartaments moblats per a vacances, segons la terminologia vigent en aquell moment, van experimentar un creixement del 104%. Addicionalment, van ser l'únic grup entre les diferents modalitats d'allotjament turístic que va evidenciar un creixement tan significatiu; que va superar amb escreix el percentatge de 25% d'increment experimentat pel nombre de pernoctacions durant el mateix període.

La tendència alcista anteriorment referida va continuar després del 2015. Així doncs, si s'analitza el període comprès entre els anys 2010 i 2016, es constata que el nombre de llits classificats sota aquesta modalitat d'allotjament turístic va presentar un increment del 131,7%. El que és més, l'increment del nombre de llits classificats sota la modalitat d'habitatge d'ús turístic s'ha mantingut d'ençà l'aprovació de la Llei 16/2017, tot i les nombroses millores introduïdes per aquesta norma en relació amb la regulació d'aquest sector.

Al respecte, és necessari apuntar que els habitatges d'ús turístic són l'única modalitat d'allotjament turístic que ha experimentat un creixement entre els anys 2017 i 2021, i que a la finalització d'aquest període representaven gairebé el 28% del total dels llits classificats. També és imperatiu remarcar que durant l'any 2021 es van donar d'alta 144 nous habitatges d'ús turístic, i que durant el primer trimestre del 2022, s'han donat d'alta 41 nous allotjaments turístics sota aquesta modalitat.

De forma paral·lela a aquest fenomen, en els últims anys el mercat de lloguer d'habitatges residencials ha estat subjecte a una elevada tensió des del punt de vista de l'oferta disponible; circumstància que s'ha vist agreujada per l'impacte social i econòmic de la crisi sanitària ocasionada pel nou coronavirus SARS-CoV-2, la qual ha generat més incertesa en aquest mercat.

Aquesta realitat s'ha vist parcialment pal·liada a través de l'aprovació d'un seguit de lleis, destinades a garantir el dret a un habitatge digne i entre les quals poden citar-se les següents: la Llei 23/2019, del 12 de desembre, de mesures urgents en matèria d'arrendaments d'habitatge i per millorar el poder adquisitiu; la Llei 15/2020, del 26 de novembre, de mesures urgents en matèria d'arrendaments de finques urbanes i de millora del poder adquisitiu; la Llei 15/2021, del 17 de juny, de creació de l'Institut Nacional de l'Habitatge; i la Llei 30/2021, de l'11 de novembre, de mesures de protecció i de flexibilització del mercat d'arrendament d'habitatge, de les condicions essencials dels habitatges de preu assequible i de millora del poder adquisitiu.

A la vista de les circumstàncies que afecten a l'actualitat el mercat de lloguer d'habitatges residencials, i tenint en compte el mandat contingut a l'article 33 de la Constitució andorrana, segons el qual els poders públics han de promoure les condicions necessàries per fer efectiu el dret de tothom a gaudir d'un habitatge digne, i també que la sostenibilitat del turisme comporta que ha de desenvolupar-se d'una manera que asseguri l'equilibri entre el creixement i l'evolució del sector i les necessitats de la població nacional, és necessari fer un pas més per tal d'alleugerir la tensió, des de la vesant de l'oferta, a la que es troba confrontat el mercat de lloguer d'habitatges residencials.

Per tots els motius anteriorment exposats, es promou aquest Projecte de llei, que s'estructura en sis articles, dos disposicions transitòries i quatre disposicions finals.

2. Contingut del Projecte de llei

L'article 1 del Projecte de llei incorpora una disposició addicional quarta, dividida en 5 apartats, a la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, segons la qual els comuns, en el termini màxim d'un any a partir de l'entrada en vigor de la Llei, han d'elaborar un estudi de capacitat de càrrega màxima de les seves parròquies respectives; havent d'incorporar les conclusions resultants de les planificacions i els estudis efectuats pel Govern, particularment pel que fa a la sostenibilitat dels recursos i del medi natural, i a la capacitat de les infraestructures i les instal·lacions nacionals. De forma correlativa, s'estableix que els comuns han d'adaptar els seus plans d'ordenació i urbanisme parroquial a les conclusions que dimanen dels estudis de capacitat de càrrega màxima parroquial.

Per tal d'establir una coordinació adequada entre les actuacions parroquials i la política urbanística nacional i fer que siguin compatibles, segons el mandat legal contingut a la pròpia Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, l'apartat 3 de la disposició addicional que s'incorpora estableix que l'estudi de capacitat de càrrega màxima parroquial ha de ser informat, amb caràcter preceptiu i vinculant, pel Govern; el qual - també amb la voluntat de preservar aquesta coordinació- ha d'aportar les dades, informacions i estudis de què disposi i que siguin requerits pels comuns per tal d'elaborar els seus estudis parroquials. Així mateix, en mèrits del principi de coordinació territorial supracomunal, s'estableix que el Govern, a través de les directrius d'ordenació, ha d'establir i desenvolupar els criteris que han de prendre en consideració els comuns per dur a terme els seus estudis. Aquestes disposicions s'emmarquen també en les directrius fixades per l'apartat 6 de l'article 4 de la Llei qualificada de delimitació de competències dels Comuns, del 4 de novembre del 1993, que estableix que la definició de la política urbanística de cada parròquia s'ha d'efectuar dins del marc de la política urbanística general de l'Estat.

A més a més, i amb l'objectiu d'evitar que es consagrin situacions irreversibles que dificultin o impossibilitin materialitzar els resultats i conclusions que dimanin dels estudis de capacitat de càrrega màxima parroquial, l'article 2 del Projecte de Llei introdueix una disposició transitòria cinquena a la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, per regular el règim de concessió d'autoritzacions en matèria d'urbanisme aplicable durant el període en què els comuns han de dur a terme els estudis de capacitat de càrrega màxim parroquial i la correlativa adaptació dels seus plans d'ordenació i urbanisme parroquial.

Durant aquest període, l'aprovació de nous plans parcials i de projectes d'urbanització, i l'atorgament de llicències d'edificació d'obres de nova planta d'edificacions i d'instal·lacions de tota mena, resta sotmesa a l'obtenció d'informe favorable per part dels ministeris competents en matèria d'urbanisme i medi ambient; els quals han d'avaluar la incidència del projecte objecte de la sol·licitud sobre la capacitat de càrrega de les infraestructures, els serveis i les instal·lacions actuals, basant-se en la hipòtesi que els projectes sobre sòl urbà consolidat i els plans parcials autoritzats (que ja tinguin el projecte d'urbanització autoritzat) amb anterioritat han estat íntegrament edificats. No s'incorporen els plans especials, atès que es tracta d'instruments que tenen per objecte actuacions urbanístiques justificades per l'interès públic.

Ara bé, i considerant la tensió que experimenta actualment el mercat de lloguer d'habitatges residencials comentada anteriorment, s'exclouen de l'obligatorietat d'obtenir l'informe favorable abans referit, entre altres, els projectes relatius a la construcció d'habitatges unifamiliars i a la construcció d'habitatges plurifamiliars en règim de lloguer. Tenint en compte que els criteris per emetre l'informe favorable han de ser desenvolupats a través de les directrius d'ordenació, s'estableix expressament que, durant el període que transcorre entre l'entrada en vigor de la Llei i l'entrada en vigor de la modificació de les directrius d'ordenació, se suspèn l'aprovació de nous plans parcials i de projectes d'urbanització, i l'atorgament de llicències d'edificació d'obres de nova planta d'edificacions i d'instal·lacions de tota mena.

Aquesta suspensió no és d'aplicació en cas que la sol·licitud de llicència es refereixi a algun dels supòsits exceptuats, i amb el benentès que les sol·licituds presentades abans de l'entrada en vigor de la Llei s'han de tramitar de conformitat amb la normativa vigent abans de la data esmentada, segons el que disposa la disposició transitòria primera, segons es comenta més endavant.

L'article 3 del Projecte de Llei, dividit en tres apartats, estableix la suspensió temporal de l'atorgament de noves autoritzacions d'habitatges d'ús turístic en apartaments i estudis, previstes a l'article 35 de la Llei 16/2017, i la conseqüent suspensió de la inscripció de noves altes d'habitatges d'ús turístic al Registre d'Habitatges d'Ús Turístic, regulat a l'article 40 de la mateixa Llei.

Aquestes suspensions es preveuen únicament en relació amb els apartaments i estudis, atès que es tracta de la tipologia d'habitatges que té una major vocació a integrar-se en el mercat de lloguer d'habitatges residencials. A més, es preveu una excepció en cas que la persona interessada acreditï que l'habitatge compleix amb els requisits per ser classificat en la categoria de cinc estrelles. Aquesta excepció, així com el fet que el règim de suspensió temporal no s'aplica als allotjaments atípics, permetrà també potenciar la qualitat del sector turístic.

La suspensió temporal referida es preveu per un termini de dos anys a partir de l'entrada en vigor de la Llei. El termini de dos anys ha de permetre assolir dos objectius.

En primer lloc, incentivar que durant aquest període un nombre considerable d'apartaments i estudis no es destini al mercat d'habitatges d'ús turístic i s'integri al mercat de lloguer d'habitatges residencials; i, en segon lloc, analitzar el resultat de l'estudi previst a la disposició final primera de la Llei, que es comentarà més endavant.

Paral·lelament, l'article 4 del Projecte de llei introdueix una modificació a la Llei 16/2017, amb l'objectiu de precisar que el canvi de propietari, per motiu de compravenda, d'un habitatge d'ús turístic comporta la cancel·lació automàtica de la inscripció de l'habitatge al Registre d'Habitatges d'Ús Turístic, i la conseqüent obligació de sol·licitar novament les preceptives autorització prèvia i alta prop del registre referit per poder explotar l'habitatge sota aquesta modalitat d'allotjament turístic. Amb la finalitat d'assegurar l'efectivitat d'aquesta disposició, s'imposa al venedor l'obligació de notificar al Registre la compravenda efectuada en el termini màxim d'un mes.

Tanmateix, a través dels articles 5 i 6 del Projecte de llei, que modifiquen, respectivament, els articles 69 i 70 de la Llei 16/2017, es tipifica com a infracció greu l'incompliment per part del venedor de l'obligació de notificar al Registre la compravenda efectuada en el termini indicat anteriorment.

Aquest nou règim ha de permetre garantir, en cas de compravenda, el compliment efectiu dels requisits legalment establerts per a l'explotació dels habitatges d'ús turístic i, particularment, pel que respecta a les obligacions a càrrec del propietari de l'habitatge front la respectiva comunitat de propietaris i, alhora, també ha de permetre impulsar la integració d'aquests habitatges al mercat de lloguer d'habitatges residencials.

Per la seva part, la disposició transitòria primera estableix que les sol·licituds d'aprovació de nous plans parcials i de projectes d'urbanització, i d'atorgament de llicències d'edificació d'obres de nova planta d'edificacions i d'instal·lacions de tota mena presentades abans de l'entrada en vigor de la Llei s'han de tramitar de conformitat amb la normativa vigent abans de la data esmentada; mentre que la disposició transitòria segona preveu que les noves sol·licituds d'autorització d'habitatges d'ús turístic que hagin estat presentades abans de l'entrada en vigor de la Llei i que no hagin estat resoltes a la data referida, han de ser autoritzades i els habitatges d'ús turístic objectes de les sol·licituds han de ser inscrits al Registre d'Habitatges d'Ús Turístic, sempre que es compleixin els requisits previstos a la Llei 16/2017 i a la seva normativa de desenvolupament. Tanmateix, aquesta disposició estableix que les sol·licituds de modificació del titular d'un habitatge d'ús turístic presentades davant el Registre d'Habitatges d'Ús Turístic abans de l'entrada en vigor de la Llei s'han de tramitar de conformitat amb la normativa vigent abans de la data esmentada.

Segons referit abans, la disposició final primera encomana al Govern que, en el termini màxim de dos anys des de l'entrada en vigor de la Llei, elabori un estudi relatiu a la capacitat de càrrega turística del país, i a les mesures necessàries per garantir la sostenibilitat i la qualitat del sector turístic. Segons la mateixa disposició, aquest estudi ha d'incorporar les consideracions mediambientals resultants de l'estudi de la capacitat de càrrega del medi natural d'Andorra previst a la Resolució del Consell General del 25 de setembre del 2020, i també l'avaluació de les repercussions del sector turístic actuals

i futures, econòmiques i socials, prenent en consideració les necessitats de la població nacional, dels operadors turístics i dels visitants.

Finalment, la disposició final segona faculta el Govern per modificar les directius d'ordenació i per introduir les modificacions reglamentàries necessàries per desenvolupar aquesta Llei en el termini màxim d'un mes des de la seva entrada en vigor; la disposició final tercera encomana al Govern la presentació al Consell General dels projectes de consolidació de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, del 29 de desembre del 2000 i de la Llei 16/2017, del 13 de juliol, general de l'allotjament turístic; i la disposició final quarta regula l'entrada en vigor de la Llei, que queda fixada per al mateix dia de ser publicada al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*.

3. Valoració de l'impacte econòmic

L'elaboració dels estudis de càrrega màxima parroquial i de la correlativa adaptació dels plans d'ordenació i urbanisme parroquial comportarà una despesa per als comuns, que és necessària per poder dur a terme el procés d'estudi i redefinició de les polítiques urbanístiques.

La suspensió temporal de l'atorgament de noves autoritzacions d'habitatges d'ús turístic en apartaments i estudis i la conseqüent suspensió de la inscripció de noves altes d'aquests habitatges prop del Registre d'Habitatges d'Ús Turístic comportarà que, durant el període en que estiguin en vigor les suspensions referides, es deixi d'ingressar l'import corresponent a la taxa per a l'obtenció del "Certificat d'inscripció al registre HUT", previst a l'article 57 de la Llei 16/2017 i que, a l'actualitat, ascendeix a l'import de 100,00€. Així mateix, es reduirà la despesa en concepte d'inspeccions per verificar que compleixen els requisits mínims definits per via reglamentària.

4. Valoració en relació amb la perspectiva de gènere

L'article 5 de la Llei 13/2019, del 15 de febrer, per a la igualtat de tracte i la no-discriminació estableix que el dret a la igualtat de tracte i a la no-discriminació informa, amb caràcter transversal, l'actuació de tots els poders públics. Les administracions públiques l'han d'integrar en l'adopció i l'execució de totes les disposicions normatives i les polítiques públiques. En particular, els poders públics i les administracions públiques han d'integrar el principi d'igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes en totes les seves actuacions i en l'adopció i l'execució de les disposicions normatives i les polítiques públiques.

Convé recordar també que la igualtat de gènere constitueix un dels Objectius de desenvolupament sostenible, l'ODS 5, que ha estat inclòs en el Pla estratègic per a la implementació dels Objectius de desenvolupament sostenible, aprovat mitjançant un acord de Govern del 17 d'abril del 2019 com una eina transversal per a la consecució de tots els objectius de l'Agenda 2030.

Dit això, i un cop analitzat aquest Projecte de llei, es pot concloure que no té una repercussió directa o indirecta pel que fa a qüestions relatives a la perspectiva de gènere.

5. Procediment d'extrema urgència i necessitat

De conformitat amb el que preveu l'article 113 del Reglament del Consell General, se sol·licita que la Sindicatura acordi que el Projecte de llei per a la promoció de la sostenibilitat del desenvolupament urbanístic i del turisme, i de modificació de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme, del 29 de desembre del 2000 i de la Llei 16/2017, del 13 de juliol, general de l'allotjament turístic sigui tramitat pel procediment d'extrema urgència i necessitat.

Aquesta sol·licitud es fonamenta en que és necessari evitar que, en el període comprès entre l'entrada a tràmit parlamentari del Projecte de llei i l'entrada en vigor de la Llei, en primer lloc, es rebi un nombre inusual de sol·licituds d'aprovació de nous plans parcials i de projectes d'urbanització, i d'atorgament de llicències d'edificació d'obres de nova planta d'edificacions i d'instal·lacions de tota mena, tenint en compte la modificació del procediment d'autorització que dimana de la modificació de la Llei general d'ordenació del territori i urbanisme; i, en segon lloc, s'hagi d'atorgar un nombre excessivament elevat de noves autoritzacions d'habitatges d'ús turístic en apartaments i estudis, a la vista de la suspensió temporal que preveu el text legislatiu.

Es posa especialment de relleu que "l'efecte crida" al que es refereixen el paràgraf anterior no només podria provocar efectes indesitjables i perjudicials per al territori i l'economia, sinó que, a més, aquests serien irreversibles, perquè després, per raons òbvies, resultaria del tot impossible rectificar-los. Existeix, doncs, un risc cert d'un augment desmesurat de sol·licituds de construcció d'edificis, disseminats desordenadament per tot el territori andorrà, les quals haurien de ser tramitades i finalment autoritzades. El perjudici per al paisatge, per a l'entorn, per a la imatge, per a la sostenibilitat dels recursos naturals (aigua...), per a la contaminació, per al consum energètic, etc.

Igualment existeix un risc cert d'un augment desmesurat de sol·licituds d'habitatges d'ús turístic, amb els consegüents perjudicis per a l'economia i la sostenibilitat del sector.

Evitar les situacions anteriors ha de permetre, alhora, assegurar l'operativitat de les modificacions introduïdes en matèria urbanística i que un major nombre de les unitats immobiliàries que teòricament podien integrar-se al sector dels habitatges d'ús turístic, s'acabi integrant al mercat de lloguer d'habitatges residencials.

Andorra la Vella, 12 de setembre del 2022.

Manuel Riera Martínez
Director de Territori
Ministeri de Territori i Habitatge
Document signat electrònicament