

I. DISPOSICIONES GENERALES

JEFATURA DEL ESTADO

17457 *Real Decreto-ley 22/2021, de 26 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para la organización en España de la XXIV reunión de la Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo.*

La Organización Mundial del Turismo (OMT) es un organismo internacional que tiene por propósito promover el turismo, representando la principal institución internacional en ese campo. Desde 1976, la OMT es organismo de ejecución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, en esa calidad, lleva a cabo en todo el mundo la gran mayoría de los proyectos de desarrollo turístico que financia el PNUD. Ese mismo año, la sede de la Secretaría General de la OMT se instaló en Madrid.

En el año 2003, la XV Asamblea General de la OMT, celebrada en Pekín (China), aprobó la transformación de la OMT en organismo especializado de las Naciones Unidas por la Resolución 453(XV), que fue ratificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas por su Resolución A/RES/58/232.

La OMT está formada por 154 Estados miembros, siete territorios y más de 400 miembros afiliados que representan al sector privado, entidades internacionales, instituciones de enseñanza, asociaciones y autoridades locales.

España es Estado miembro de la Organización desde 1975, y desde 1976 Madrid es la sede de su Secretaría General.

Los objetivos principales que persigue la OMT son estimular el crecimiento económico y la creación de empleo, incentivar la protección del medio ambiente y del patrimonio de los destinos y promover la paz y el entendimiento entre todas las naciones del mundo a través del turismo.

Hoy, la OMT está firmemente comprometida con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Promueve también el Código Ético Mundial y desempeña un papel central y decisivo en la promoción del desarrollo de un turismo responsable, sostenible y accesible para todos, prestando especial atención a los intereses de los países en desarrollo.

Según el Convenio de 10 de noviembre de 1975 firmado entre la OMT y el Reino de España, el Gobierno español, habida cuenta de sus recursos, larga experiencia y competencia en materia de turismo, coopera con la OMT para que ésta pueda perseguir sus objetivos de la forma más eficaz y menos costosa posible. De este modo, asiste a la Organización en la celebración de las reuniones de sus órganos en territorio español y otras reuniones internacionales, colabora en tareas de cooperación y consulta, investigación, intercambio de información sobre programas de formación profesional y metodología e intercambio de personal docente.

Además, el Gobierno español tiene cedido por tiempo indefinido el edificio de la sede a la Organización, quedando ésta autorizada a utilizar las instalaciones y equipos según sus necesidades.

II

Conforme al artículo 9 de los Estatutos de la OMT, la Asamblea General es el órgano supremo de la Organización, y se compone de los delegados representantes de los miembros efectivos. La Asamblea se reúne en sesión ordinaria cada dos años, estando programada la XXIV sesión del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 2021 en Marrakech (Marruecos). Sin embargo, Marruecos ha anunciado recientemente su renuncia a actuar como anfitrión de dicha Conferencia.

Teniendo en cuenta sus compromisos con la OMT como país sede de su Secretaría General, España se ha ofrecido a albergar la XXIV reunión de la Asamblea General en Madrid, en las mismas fechas inicialmente programadas.

España muestra así su compromiso con la OMT y la comunidad internacional, como ya hizo, de forma exitosa, con la celebración de la organización en España de la XXV Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en diciembre de 2019.

El traslado a Madrid de la XXIV sesión responde a un espíritu de responsabilidad solidaria entre los distintos miembros de la OMT, facilitando que la Asamblea pueda celebrarse sin retrasos.

Para España, el refuerzo de la cooperación en materia turística es clave, dado el carácter estratégico del sector para nuestro país. El sector turístico representaba antes de la pandemia, aproximadamente, el 12 % del Producto Interior Bruto de España, con un inigualable desarrollo y excelencia en hostelería y transporte. Además, este sector empleaba a principios de 2020 al 13,6 % del total de los afiliados a la Seguridad Social en nuestro país. En materia de creación de empleo, el turismo ha sido durante los últimos años motor y un sector especialmente integrador de colectivos con mayores problemas de inclusión laboral.

Se trata, por tanto, de un sector estratégico por su especial peso en el PIB y en el empleo, pero también, por su papel clave en la vertebración social y territorial del país y de sus comunidades autónomas. Fue clave para la recuperación de la economía española después de la crisis de 2008 y lo volverá a ser tras los efectos de la crisis sanitaria de la pandemia de la COVID-19.

El impacto de la elevada incidencia de la COVID-19 y de las medidas adoptadas se ha dejado notar con intensidad sobre la contribución del turismo al PIB y el empleo del sector. España recibió 18,9 millones de turistas extranjeros en 2020, un 77,3 % menos que los 83,5 millones de 2019, en el peor año de la historia del sector, prácticamente paralizado en todo el mundo desde marzo pasado para tratar de frenar la expansión de la COVID-19.

Las cifras de ingresos que dejaron estos turistas sufrieron un recorte similar: De los 91.912 millones de euros que habían entrado en España por este concepto en 2019 se pasó a 19.740 millones de euros en 2020, un 78,5 % menos, según cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Todo ello ha puesto en riesgo a un sector con alta incidencia de autónomos y micropymes y con una función económica y social esencial para la cohesión económica y social de nuestro país, dejando en una situación muy comprometida a numerosos destinos turísticos de España necesitados de recuperar los niveles de competitividad previos a la crisis.

En consecuencia, la recuperación del sector turístico a nivel mundial es clave para nuestro país, y una de las vías para ello es reforzar la cooperación a través de la OMT.

III

El cambio de lugar de celebración de la Asamblea General hace necesaria la puesta en marcha de un complejo operativo de organización por parte del Reino de España, en relación con los aspectos de la cumbre vinculados a su sede. Las dimensiones de una cumbre internacional de estas características, así como la inminencia en su celebración, hacen necesario adoptar de manera inmediata las medidas necesarias para que dicho operativo se despliegue de manera ágil y efectiva.

Tales medidas son adoptadas a través del presente real decreto-ley, que contiene dos artículos y dos disposiciones finales.

En primer lugar, la celebración de la Asamblea General en las fechas previstas exige la realización de múltiples actuaciones por parte de diversos órganos de la Administración General del Estado, algunas de las cuales no pueden ser atendidas con los recursos propios y requieren, por tanto, ser desempeñadas por terceros a través de

la celebración de contratos públicos. La preparación del citado acontecimiento en el plazo disponible obliga a arbitrar medidas urgentes en materia de contratación.

En estas circunstancias, la aplicación del procedimiento de urgencia previsto en el artículo 119 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, no resulta suficiente para garantizar que los contratos necesarios puedan ser celebrados en el escaso margen de tiempo disponible. Este precepto permite agilizar los procedimientos de contratación a través de la reducción de algunos de los plazos previstos para los supuestos ordinarios, pero la duración total de los procedimientos resultantes seguiría siendo excesiva para hacer frente a la situación a la que responde este real decreto-ley.

Por todo ello, y con carácter puntual y atendiendo a la excepcionalidad de la situación a la que responde el presente real decreto-ley, el primer apartado del artículo 1 del presente real decreto-ley procede a declarar la celebración de la citada Asamblea General como circunstancia que justifica la aplicación de la tramitación de emergencia prevista en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, a los contratos necesarios para la preparación y celebración de la citada cumbre. Los efectos de este precepto se despliegan igualmente sobre aquellos contratos que hubieran de celebrarse para atender las necesidades derivadas de la organización de la citada cumbre cuya tramitación se hubiera iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley.

Por otra parte, el real decreto-ley, en aras de conseguir un mayor control en los fondos destinados a la organización de la XXIV sesión de la Asamblea General de la OMT, establece una unidad en la gestión de carácter obligatoria, a través del sistema de pagos a justificar. Esta figura tiene carácter potestativo en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, y se prevé con la finalidad de conseguir una mayor agilidad en la gestión, especialmente importante teniendo en cuenta el escaso plazo del que se dispone, y, al mismo tiempo, dotarle de un mayor control, ya que toda la gestión se va a reflejar en las cuentas que se tienen que rendir con motivo de la justificación de estos libramientos. Todo ello, sin perjuicio de que el sistema se complete mediante la adopción de las normas de rango inferior y de los actos administrativos necesarios, tales como la creación de cajas pagadoras, o la apertura de cuentas corrientes, entre otros.

En segundo lugar, el artículo 2 de este real decreto-ley designa al Secretario de Estado de Turismo como órgano competente para la contratación, para aprobar y disponer los gastos necesarios, contractuales o no, y para reconocer las correspondientes obligaciones, con la finalidad de garantizar que las correspondientes gestiones se realizan de manera ordenada y eficiente bajo la autoridad de un único órgano administrativo.

IV

El real decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito siempre que se respeten los límites previstos en el artículo 86 de la Constitución Española, referidos tanto al presupuesto habilitante de este tipo de norma jurídica, como a los límites materiales.

En primer lugar, la concurrencia del presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad exige, según ha reiterado el Tribunal Constitucional (por todas, STC 61/2018, de 7 de junio), el cumplimiento de dos requisitos. Por un lado, ha de existir una situación de urgencia, con justificación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno a la hora de aprobar la norma. De otra parte, debe haber una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella.

Por lo que respecta a la situación de urgencia, el Tribunal Constitucional ha señalado que ha de tratarse de una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales,

que por razones difíciles de prever exige una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; y 189/2005, de 7 julio, FJ 3). Asimismo, ha indicado que «lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren» (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6). Y ha descartado expresamente que «la utilización por el Gobierno de su potestad legislativa extraordinaria deba circunscribirse a situaciones de fuerza mayor o emergencia» (SSTC 68/2007, FJ 10, y 137/2011, FJ 7).

La adopción de las medidas organizativas necesarias para la adecuada preparación y celebración de la XXIV reunión de la Asamblea General de la OMT constituye una necesidad sobrevenida que exige una respuesta normativa inmediata. Dicha respuesta normativa ha de tener rango de ley, porque las medidas que deben adoptarse afectan a normas vigentes con rango de ley (en concreto, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre). Habida cuenta de que buena parte de las actuaciones preparatorias a realizar deben acometerse con antelación al inicio de la Cumbre, resulta evidente que no es posible esperar a la tramitación parlamentaria de una ley.

En cuanto a la conexión de sentido entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad definida y las medidas que en el real decreto-ley se adoptan, el Tribunal Constitucional atiende a un doble criterio: «el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el real decreto-ley» (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 1/2012, de 13 de enero, FJ 11; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9; y 61/2018, de 7 de junio, FJ 4).

Las medidas contenidas en el presente real decreto-ley se encuentran claramente conectadas con la situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifica su aprobación. Por una parte, se aprueba un precepto que permite la aplicación de la tramitación de emergencia regulada en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, a los contratos que hayan de celebrarse para satisfacer las necesidades de organización de la citada Cumbre. Así, el contenido de la norma se limita a lo estrictamente indispensable para responder con eficacia a la situación de urgencia a la que hace frente, pues permite garantizar que los contratos necesarios para la celebración de la cumbre, respectivamente, puedan ponerse en marcha dentro del margen de tiempo disponible, pero lo hace sin modificar con carácter general el marco normativo preexistente. Asimismo, se centralizan en el Secretario de Estado de Turismo las competencias relativas a la contratación, con la finalidad de garantizar que las correspondientes actuaciones se realizan de manera ordenada y eficiente, bajo la dependencia de un único órgano administrativo.

Los motivos que acaban de exponerse justifican ampliamente la concurrencia de los requisitos constitucionales de extraordinaria y urgente necesidad, que habilitan al Gobierno para aprobar el presente real decreto-ley dentro del margen de apreciación que, en cuanto órgano de dirección política del Estado, le reconoce el artículo 86.1 de la Constitución (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, y STC 61/2018, de 7 de junio, FFJJ 4 y 7).

En segundo lugar, el presente real decreto-ley respeta los límites materiales constitucionalmente establecidos para el uso de este instrumento normativo, pues no afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, al régimen de las comunidades autónomas ni al Derecho electoral general.

V

En la elaboración de este real decreto-ley se han observado los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia,

exigidos por el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por una parte, resulta evidente el principio de proporcionalidad, toda vez que las medidas contempladas en esta norma se ajustan plenamente al objetivo que pretende conseguirse mediante este instrumento. Asimismo, cumple el principio de seguridad jurídica, ya que es coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea, asegurando su correcta incardinación y congruencia con la regulación vigente. Por lo demás, la norma es coherente con el principio de transparencia al definir claramente la situación que la motiva y sus objetivos, descritos en esta parte expositiva y en la memoria del análisis de impacto normativo. No se han realizado los trámites de participación pública, tal y como excepciona para los reales decretos-leyes el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Por otra parte, las medidas contenidas en el real decreto-ley son adecuadas y proporcionadas a las necesidades que exigen su dictado, sin que a estos efectos quepa considerar que existan otras alternativas menos restrictivas o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

En su virtud, haciendo uso de la autorización contenida en el artículo 86 de la Constitución Española, a propuesta de la Ministra de Industria, Comercio y Turismo, del Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y de la Ministra de Hacienda y Función Pública, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 26 de octubre de 2021,

DISPONGO:

Artículo 1. *Contratación.*

1. A los efectos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, a todos los contratos que hayan de celebrarse para satisfacer las necesidades de organización de la XXIV reunión de la Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo que se celebrará en Madrid les resultará de aplicación la tramitación prevista en su artículo 120.

2. De conformidad con el citado precepto, el libramiento de los fondos necesarios para hacer frente a los gastos que genere la organización de la mencionada reunión se realizarán a justificar.

Artículo 2. *Órgano competente.*

El Secretario de Estado de Turismo será el órgano de contratación para los contratos a los que se refiere el artículo anterior, siendo asimismo el órgano con competencias para aprobar y disponer los gastos necesarios, sean o no contractuales, y reconocer las correspondientes obligaciones.

Disposición final primera. *Desarrollo reglamentario y ejecución.*

Se habilita al Gobierno y a las personas titulares de los departamentos ministeriales, en el ámbito de sus competencias, a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en este real decreto-ley.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

El presente real decreto-ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 26 de octubre de 2021.

FELIPE R.

El Presidente del Gobierno,
PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN