

17/15

dictamen

Sobre el Anteproyecto de Ley
de Turismo

Bilbao, 25 septiembre de 2015



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

I.- ANTECEDENTES

El día 3 de agosto de 2015 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad, solicitando informe sobre el Anteproyecto de Ley de Turismo del País Vasco según lo establecido en el artículo 3.1. a) de la Ley 8/2012, de 17 de mayo del Consejo Económico y Social Vasco.

Se trata de un Anteproyecto de Ley que, en el ejercicio de las competencias exclusivas en materia de turismo que el artículo 10.3 del estatuto de Autonomía reconoce a la Comunidad Autónoma del País Vasco, viene a sustituir a la actual Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco con una nueva regulación mejor adaptada a la realidad actual del sector del turismo en Euskadi.

El día 3 de agosto se dio traslado del Anteproyecto de Ley a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones, dándose traslado de todas ellas a la Comisión de Trabajo pertinente, la Comisión de Desarrollo Social, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El día 22 de septiembre de 2015 se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Social para debatir una propuesta de Anteproyecto de Dictamen y acordó emitir Proyecto de Dictamen, que se elevó al Pleno del CES Vasco del 25 de septiembre de 2015, donde se aprobó por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El texto del Anteproyecto de Ley sometido a consulta consta de una Exposición de Motivos, 109 artículos distribuidos en siete Títulos, ocho Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias y tres Disposiciones Finales.

Exposición de Motivos

La Exposición de Motivos describe, primeramente, la legislación vasca en la materia, configurada por la Ley de Ordenación del Turismo de 1994, modificada en 2008 para proceder a la actualización de diversas figuras alojativas y en 2012 para trasponer al ordenamiento jurídico vasco el nuevo esquema de libertad de establecimiento para el ejercicio de la actividad de servicios consagrado por la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior.

Alude también al constante cambio al que se ve sometida la actividad turística y su dinamismo, que genera nuevas figuras alojativas, de prestación de servicios, y nuevos perfiles de turista, más exigentes y autónomos, que exigen la adecuación de la legislación a las nuevas realidades. En consecuencia, el anteproyecto de Ley tiene como objetivo reflejar y actualizar aspectos de la realidad turística que aconsejan una concreción normativa específica, de la que pueda emanar la normativa de desarrollo y conformar conjuntamente un marco jurídico general y homogéneo.

Hace alusión, también, a la relación existente entre el turismo y las exigencias medioambientales, que requieren de preceptos garantistas de los recursos naturales y medioambientales, y al objetivo de protección de la persona usuaria y al de la calidad en el servicio que se presta, que la Exposición de Motivos declara que constituye una constante a lo largo de la Ley.

Expuestas las razones que motivan la elaboración de la nueva ley, procede a la descripción de su contenido.

Cuerpo Dispositivo

El Título I, contiene las disposiciones generales, referidas al objeto de la Ley, su ámbito de aplicación y definiciones y los fines de la Ley.

El Título II se dedica a la administración turística, abordando, primeramente, los objetivos y principios rectores de la política turística vasca, estableciendo, después, las competencias que corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a ejecutar por el órgano competente en materia de turismo, y atribuyendo a los municipios la información y promoción de la actividad turística de carácter local y, finalmente, estableciendo los órganos consultivos o de asesoramiento, constituidos por la mesa de Turismo de Euskadi y el Observatorio de Turismo de Euskadi.

El Título III aborda los recursos turísticos. Define el concepto, establece su clasificación en un Plan Territorial Sectorial específico, con inventario de aquéllos que se consideren básicos, previa su declaración de tales, y establece las medidas necesarias para que las actividades turísticas se lleven a cabo en un marco de desarrollo sostenible. En cuanto a la ordenación de los recursos turísticos de Euskadi, ésta se realizará a través de un Plan Territorial Sectorial, que definirá el modelo de desarrollo territorial turístico de la CAPV. Además de su ordenación, inventario y regulación de su uso, el Plan articulará los recursos y el territorio para facilitar su consumo en productos. Se definen los criterios para establecer la consideración de *Destino Turístico*, que habrán de quedar recogidos en un mapa turístico del País Vasco por el Departamento competente en materia de Turismo, a quien se atribuye, también, la competencia para la declaración de los *Destinos Turísticos*. Para cada *Destino Turístico* se elaborará un Plan Director, que establecerá las directrices, recomendaciones y pautas de trabajo necesarias para que los diferentes agentes turísticos puedan dinamizar y mejorar la competitividad del destino.

El Título IV enuncia los derechos de las personas usuarias turísticas, así como sus deberes, y ofrece la posibilidad de plantear solicitudes de arbitraje para resolver quejas o reclamaciones, con arreglo al sistema arbitral de consumo. El derecho de acceso a los establecimientos es objeto de consideración específica, con una disposición dedicada y en la que se consagra la consideración de local público de los establecimientos.

El Título V se dedica a la actividad turística, y se configura como el Título más extenso del anteproyecto de Ley. Primeramente, recoge las disposiciones generales comunes,

estableciendo la regulación de la libertad de establecimiento y libre ejercicio de la actividad turística. Contempla la figura del *Informe potestativo previo de cumplimiento de requisitos mínimos* y detalla los trámites necesarios para el inicio de la actividad turística, consistentes en la presentación de una declaración responsable de cumplimiento de las condiciones que le sean exigibles. Se regula el procedimiento de comprobación administrativa del cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley y normas reglamentarias de aplicación a quien haya presentado la declaración responsable y las consecuencias de la constatación de la existencia de alguna inexactitud, falsedad u omisión. Se regulan, asimismo, las modificaciones de datos esenciales y cese de la actividad, la comunicación previa de cambios no esenciales, el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi para la inscripción de empresas turísticas, sus establecimientos o personas físicas o jurídicas titulares de una actividad turística en Euskadi, los símbolos, distintivos y publicidad de los servicios turísticos, el precio de los servicios turísticos y la actividad clandestina, oferta ilegal e intrusismo profesional, así como la venta ambulante, que queda prohibida dentro de los establecimientos, y la ocasional. Se dedica un capítulo a las empresas turísticas, estableciendo las disposiciones generales comunes. A continuación se regulan las distintas empresas turísticas, por tipologías. Las empresas turísticas de alojamiento se clasifican, según su objeto de explotación en tres clases. Primeramente, los establecimientos de alojamiento, y que quedan constituidos por los establecimientos hoteleros, los apartamentos turísticos, los campings, los agroturismos y casas rurales y los albergues. En segundo lugar, están las viviendas para uso turístico, y en tercer lugar, las habitaciones en viviendas particulares para uso turístico, que son definidas y reguladas. Las empresas turísticas de mediación se componen de agencias de viajes, centrales de reservas y mediadoras turísticas, y operadores turísticos. Las profesiones turísticas se constituyen por los guías de turismo. Finalmente, se definen y regulan la acampada libre y las áreas especiales de acogida para autocaravanas.

El Título VI define y establece el ámbito de aplicación de las empresas o establecimientos que realizan actividades de interés turístico y regula su categorización y distinción turística.

El Título VII se refiere a la disciplina turística, definiendo su objeto y ámbito de aplicación, en primer lugar, y abordando, seguidamente, la Inspección de turismo, definiendo sus funciones y facultades, derechos y deberes, regulando la actuación inspectora, las actas de inspección, los deberes de las empresas turísticas y de los y las profesionales del turismo y las denuncias, quejas y reclamaciones. En cuanto a las infracciones en materia de turismo, éstas se clasifican en leves, graves y muy graves. Se regulan las sanciones, la prescripción y la caducidad y el procedimiento sancionador en materia de turismo.

La Disposición Adicional Primera se refiere a la actualización de las cuantías de las sanciones.

La Disposición Adicional Segunda establece que salvo disposición reglamentaria en contrario, los establecimientos de alojamiento mantendrán sus actuales grupos, modalidades, categorías y especialidad.

La Disposición Adicional Tercera establece que las referencias en la normativa turística a la Ley 6/1994 se entenderán hechas a la presente Ley.

La Disposición Adicional Cuarta establece previsiones específicas para los senderos turísticos.

La Disposición Adicional Quinta establece la determinación por vía reglamentaria de la señalización turística a utilizar por las administraciones y operadores turísticos para identificar e informar sobre los recursos y los establecimientos.

La Disposición Adicional Sexta faculta al Departamento competente en materia de turismo para crear, otorgar y conceder premios en reconocimiento y estímulo de actuaciones innovadoras o de calidad.

La Disposición Adicional Séptima señala la vía reglamentaria para la determinación del régimen jurídico de la explotación de establecimientos de alojamiento, según diferentes modalidades de gestión.

La Disposición Adicional Octava faculta a la Administración Turística a celebrar con otras administraciones, instituciones u organizaciones representativas de empresas y profesiones turísticas, acuerdos y protocolos de actuación dirigidos a erradicar la actividad clandestina y la oferta ilegal.

La Disposición Transitoria Primera prevé la aplicación de la normativa reglamentaria vigente en tanto no se desarrolle reglamentariamente la presente Ley y no se oponga a lo dispuesto en la misma.

La Disposición Transitoria Segunda establece la no aplicación de la presente Ley a los procedimientos sancionadores iniciados al momento de su entrada en vigor, salvo que su aplicación resultase más favorable.

La Disposición Final Primera deroga la Ley 6/1994 de ordenación del turismo y cuantas disposiciones se opongan a la presente Ley.

La Disposición Final Segunda autoriza al Gobierno Vasco a dictar las disposiciones de desarrollo de la Ley que sean necesarias.

La Disposición Final Tercera prevé la entrada en vigor de la nueva Ley el día de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

Valoración de la iniciativa legislativa

El anteproyecto de Ley objeto de este Dictamen tiene como objetivo la regulación integral de la actividad turística de Euskadi, tanto en lo que se refiere al papel de las administraciones públicas y sus principios de actuación, como a la ordenación de la actividad de las empresas del sector y su disciplina. Su vocación es la de sustituir a la actualmente vigente Ley 6/1994 de Ordenación del Turismo, Ley promulgada en 1994 y pionera en su tiempo al constituir una de las más tempranas legislaciones autonómicas en abordar una ordenación unitaria y sistemática de la actividad turística.

Sin embargo, mucho ha cambiado el panorama turístico en general, y el vasco en particular, en los veinte años que separan ambos textos legislativos.

Aunque desde principios de los años noventa, Euskadi, que tradicionalmente no había sido un destino turístico, experimenta una trayectoria ascendente en el turismo, no es hasta 1997 que se produce el despegue del sector a partir del efecto tractor que el Museo Guggenheim ejerce sobre el gancho turístico del conjunto de la CAPV y sobre la percepción del turismo como una actividad económica susceptible de generar riqueza y empleo. A partir de esta fecha, se registran incrementos espectaculares de la afluencia de turistas, particularmente en los ejercicios 1998 y 1999, y un crecimiento sostenido en los años posteriores, hasta duplicar en

2007 el número de turistas de 1997. El ejercicio 2014 anota un nuevo record histórico en la entrada de viajeros con una cifra de 2.550.614, que casi triplica las cifras de 1994, año de elaboración de la Ley actualmente vigente. De acuerdo con los últimos datos disponibles, referidos a 2013, el turismo representa el 5,8% del PIB de Euskadi, frente al 3,3% de hace una década.

Al mismo tiempo, la oferta turística vasca se ha ido estructurando y diversificando con la puesta en valor turístico de un número creciente de recursos y las ambiciones del sector se han incrementando, concibiéndose por el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad como un sector estratégico con potencial de crecimiento en términos de empleo y renta.

La evolución del sector y la necesidad de trasposición a nuestro ordenamiento jurídico de las disposiciones liberalizadoras del acceso a la actividad turística de la Directiva 2006/123/CEE de servicios en el mercado interior ya motivaron sendas modificaciones de la Ley 6/1994 en 2008 y 2012 respectivamente.

Más allá de la dimensión del sector, los tiempos de cambio que vivimos también se manifiestan, y muy particularmente, en nuevas maneras de desenvolvimiento del turismo. Han cambiado los usos, los medios, los instrumentos, las comunicaciones.... Y el turismo que hoy se practica y cómo se practica tiene poco que ver con el de hace solo unos años.

El turismo, configurado como una actividad de servicios con un potencial económico muy importante y en clara expansión, hace evidente la necesidad de responder a los nuevos requerimientos del sector: la utilización de internet y de medios electrónicos en la información, mediación y realización de reservas, la incorporación de nuevas figuras alojativas que carecen de cobertura jurídica en nuestro ordenamiento jurídico y que por ello plantean situaciones problemáticas en la práctica, la necesidad de promover un turismo sostenible, por citar algunos de ellos.

En este contexto, consideramos que la legislación de la CAPV en la materia se ha quedado obsoleta en buena medida y necesita un replanteamiento para su adaptación a la nueva realidad. Por lo tanto, nos parece oportuna y necesaria y valoramos positivamente la iniciativa de plantear un proyecto de Ley de turismo que, de forma integral, regule el sector incluyendo las nuevas realidades, condicionantes y exigencias que en este ámbito han surgido en los últimos años.

Valoración general de la norma

Una vez manifestada la necesidad y oportunidad de una nueva Ley, que actualice la legislación a la evolución de la actividad turística en la integralidad de sus vertientes, este Consejo desea también expresar que considera oportuno cómo se han integrado los intereses contrapuestos que conviven en el sector en los procesos de diálogo previos y valorar positivamente su resultado.

Hemos de congratularnos, también, de la incorporación del desarrollo sostenible a los principios rectores de la política de turismo vasca y de la introducción del deber de preservación y respeto medioambiental en la ejecución de las actividades turísticas. En el Dictamen 4/2008 de este Consejo sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 6/1994 de Ordenación del Turismo manifestábamos echar en falta en dicho Anteproyecto el principio de desenvolvimiento de la actividad turística de conformidad con el concepto de desarrollo sostenible. Además de estar en consonancia con las nuevas tendencias del turismo, el respeto de este principio

está indisolublemente ligado al desarrollo del sector, puesto que el turismo, como actividad económica, mantiene una relación especial con las dimensiones medioambiental y social de la sostenibilidad, dada su dependencia de un medioambiente de calidad, de la preservación de la idiosincrasia cultural de las comunidades de destino, de la interacción social, de la seguridad y del bienestar. Un turismo escasamente planificado o excesivamente desarrollado puede acabar por destruir todos estos activos que conforman el atractivo y capacidad de captación de la actividad turística. Es por ello que observamos con agrado la inclusión, esta vez sí, de este principio en el texto de la futura nueva Ley vasca de Turismo.

Por otro lado, hemos, también, de hacer una mención a la incorporación a la órbita de la legislación del sector turístico de las viviendas para uso turístico. Habiendo dejado de ser objeto de regulación por parte de la Ley de Arrendamientos Urbanos tras su última reforma, las viviendas para uso turístico requerían de un marco de regulación y resulta adecuada su ubicación en la Ley que regula la actividad turística.

El anteproyecto tiene, igualmente, el acierto de afrontar la regulación de nuevas modalidades alojativas que han aparecido en el mercado turístico y evitar así situaciones de competencia desleal con las figuras alojativas contempladas por la legislación y sometidas a las exigencias por ella establecidas.

Finalmente, manifestar que valoramos positivamente la modificación del régimen disciplinario para adaptarlo a los cambios experimentados por el sector turístico en los últimos años y ofrecer mejores garantías para los operadores turísticos, los usuarios de los servicios turísticos y el medioambiente. No obstante, sobre esta cuestión es preciso recordar que el esfuerzo por ofrecer la protección de los intereses que la Ley estima merecedores de tal protección y por garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes reconocidos en la Ley debe de verse en la práctica acompañado de los medios financieros y humanos necesarios a las tareas de comprobación, control, inspección del cumplimiento del régimen legal establecido por la ley y sanción. Se trata de un sector en expansión, de mayor dimensión y complejidad y donde la supresión de los controles ex-ante que el régimen de libertad de acceso a la actividad instaurado por la Directiva europea de servicios requiere la articulación de mecanismos compensatorios de comprobación y control ex-post y sanción efectiva a los infractores. El éxito de las ambiciones plasmadas en este anteproyecto de ley dependerá de los recursos que se pongan a disposición de su implementación, por lo que los recursos humanos y financieros habrán de verse optimizados para cumplir de forma eficiente y eficaz las tareas que a la administración turística se asignan en el texto legal.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, y de las consideraciones específicas que se expondrán posteriormente, queremos puntualizar algunas cuestiones en aras a la mejora del texto:

1.- El texto resulta reglamentista. Desde el afán de otorgar la mayor seguridad jurídica y proporcionar una regulación completa, el texto se introduce en regulaciones que podrían ser más bien de reglamentos, con lo que ello supone de petrificación y pérdida flexibilidad para acometer futuras y necesarias adaptaciones a la realidad cambiante del sector. Sobre una buena base legal, son los reglamentos los que permiten acometer esas adaptaciones, que no podrán efectuar si los contenidos están ya incluidos en la Ley. Todo el texto adolece de esa querencia a la regulación pormenorizada, pero sirvan como ejemplo el art. 21, que regula en detalle el procedimiento de comprobación administrativa tras la presentación de la declaración responsable y las consecuencias de la constatación de la existencia de alguna inexactitud, falsedad u omisión, o el art. 4.4, que pormenoriza cómo ha de llevarse

a cabo el fomento de la proyección interna y exterior de Euskadi como oferta o marca turística global en la promoción de los recursos turísticos.

2.- Ese afán de exhaustividad regulatoria provoca además otras distorsiones, como oscurecer las prioridades y principios claves. Ejemplo de ello es el art. 4.1: en una ley sectorial como ésta resulta fundamental determinar con claridad cuáles son los principios rectores de su política (turística), y si se establecen nada menos que veinte, pierden su virtualidad. Lo mismo sucede en el art. 4.3 al establecer las prioridades de la oferta turística de Euskadi: es difícil materializar eficaz y eficientemente una priorización que se refiere a diez tipos de oferta turística (entre otras).

3.- Contrariamente a lo anterior, en lo que se refiere a la coordinación entre las administraciones públicas de Euskadi que realicen actividades relacionadas directamente con el turismo, el anteproyecto de Ley no regula ni mínimamente como debe producirse la misma, pues se remite a “...cualquier fórmula prevista en la legislación vigente” (art. 4.9), lo que significa renunciar a diseñar desde la ley sectorial un marco de coordinación propio y específico.

Bien es cierto que a renglón seguido se señala que “...su naturaleza, composición y funcionamiento se determinará reglamentariamente”, lo que sugiere que se está pensando en la tradicional fórmula de Comisión u órgano de encuentro, en cuyo caso sería necesaria una regulación en esta Ley de sus aspectos esenciales.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECIFICAS

Artículo 4. La Política Turística. Apartado 2

Este apartado hace referencia al impulso del incremento de la calidad turística y de los servicios que se prestan en este sector y cita una serie de acciones. Este Consejo propone incorporar **la concesión de premios y distinciones turísticas en el ámbito de sus competencias**, puesto que constituyen un mecanismo de reconocimiento a la calidad en el servicio y un incentivo a la mejora de los servicios que se prestan y de su calidad.

*e) Apoyar cualquier acción pública o de iniciativa privada dirigida a obtener la excelencia en la prestación de los servicios turísticos, como la **concesión de premios y distinciones turísticas en el ámbito de sus competencias**”.*

Artículo 9. Deber de preservación y respeto medioambiental

1-. Bajo la rúbrica del deber de preservación y respeto medioambiental esta disposición establece que, en el marco de un desarrollo sostenible, las actividades turísticas se diseñarán, ejecutarán y promocionarán de acuerdo con la normativa de medio ambiente y conservación de la naturaleza. A dicha disposición proponemos añadir el respeto a la normativa de evaluación ambiental, que recoge expresamente tipologías de actuaciones y proyecto pertenecientes al ámbito turístico y que estimamos ha de constituir una referencia expresa en una disposición de esta naturaleza y con estas finalidades.

*Art. 9.1 Las actividades turísticas, en el marco de un desarrollo sostenible, se diseñarán, ejecutarán y promocionarán con sujeción a la normativa de medio ambiente y conservación de la naturaleza, **así como a la normativa de evaluación ambiental**.*

2-. El apartado 7 de esta disposición, y que reza de la siguiente manera:

Art. 9.7. La instalación de alojamientos, creación de infraestructuras o de promoción y desarrollo de actividades turísticas sujetos al régimen de licencia administrativa o de comunicación previa, según los casos, deben respetar lo dispuesto por la legislación sobre conservación de los recursos naturales (flora, fauna, hábitats, y espacios protegidos) y de evaluación ambiental y respetar lo dispuesto por la legislación en los instrumentos de protección de la biodiversidad, tanto de espacios como de especies.

reproduce el mismo mandato que el establecido en el apartado 1, sin añadir más al respecto:

Art. 9.1. Las actividades turísticas, en el marco de un desarrollo sostenible, se diseñarán, ejecutarán y promocionarán con sujeción a la normativa de medio ambiente y conservación de la naturaleza.

Es por ello que se propone la eliminación de alguno de los dos párrafos a efectos de agilizar el texto.

Artículo 14.- Derechos de las personas usuarias turísticas

Consideramos que el apartado f), que presenta el siguiente tenor:

*f) Disfrutar de la tranquilidad y la intimidad en los términos establecidos en la legislación vigente y recibir información sobre cualquier inconveniente que pueda alterar la correcta prestación del servicio contratado. **Asimismo, tienen derecho a que prácticas publicitarias contrarias a la normativa vigente no les molesten.***

Plantea ciertos problemas de comprensión. ¿A qué prácticas publicitarias se refiere? ¿Qué se entiende por molestia en este ámbito? Cabe considerar que se hace un uso excesivo de conceptos jurídicos indeterminados, y que se hace necesaria una mayor concreción de la norma, que proponemos sea introducida en esta disposición.

Artículo 15. Derecho de acceso a los establecimientos

La consideración de “local público” que esta disposición otorga a los establecimientos turísticos, nos suscita diversos interrogantes sobre su aplicación concreta a establecimientos como los agroturismos y las pensiones, que, por definición, constituyen figuras alojativas en una casa particular en la que los dueños conviven con los huéspedes. Entendemos necesaria una aclaración sobre el alcance y significación del “carácter de local público” sobre estas figuras concretas y su grado de afectación.

Artículo 16.- Deberes de las personas usuarias turísticas

La relación de obligaciones de las personas usuarias turísticas recogidas en esta disposición nos plantea dos consideraciones específicas sobre las obligaciones contempladas en los apartados c) y h):

1.- A la obligación de abono del precio del servicio contratado consideramos conveniente incorporar la salvedad de que exista un acuerdo previo para no proceder al mismo.

*c) Abonar el precio del servicio contratado en el momento de la presentación de la factura o, en su caso, en el lugar, el tiempo y la forma convenidos, sin que en ningún caso, la formulación de una queja o reclamación exima de la obligación al pago, **salvo que se hubiese acordado previamente.***

2.-La actual redacción del apartado h) es la siguiente: *h) No ceder a terceras personas su derecho al uso de los servicios contratados, salvo que esté permitido por el ordenamiento jurídico.*

La salvedad que se introduce en el apartado h), en cuanto a que la cesión a terceras personas del derecho al uso de los servicios contratados pueda estar permitida por el ordenamiento jurídico, podría ser más oportuna referirla al contrato de servicios que al ordenamiento jurídico, puesto que la exclusión de cesión del derecho al uso depende más de lo que establezca el propio contrato.

*h) No ceder a terceras personas su derecho al uso de los servicios contratados, **salvo que esté prevista en el contrato***

Artículo 18.- Libertad de establecimiento y libre ejercicio de la actividad turística

La aprobación y entrada en vigor de la Directiva 2006/123/CE de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, que obligó a la modificación de múltiples normas sectoriales vascas, entre ellas la Ley de Ordenación del Turismo actualmente vigente y que el presente anteproyecto de ley tiene vocación de sustituir, establece un marco regulatorio transparente y propicio a las actividades de prestación de servicios, que obliga a los Estados miembros a la supresión de trabas injustificadas, discriminatorias o desproporcionadas en el acceso y ejercicio de la actividad de servicios cubierta por la Directiva, a una simplificación de los procedimientos jurídicos y administrativos, a la creación de ventanillas únicas de información y realización de trámites administrativos necesarios, y a la cooperación con las administraciones para evitar duplicación de controles y reducir la carga administrativa que soportan las empresas.

Por consiguiente, cualquier límite a la libre actividad turística (sea a través de la obligación de presentar una declaración responsable o de una comunicación o licencia) requiere de una cobertura legal. En este sentido, la redacción del párrafo transcrito resulta un tanto ambigua, porque realiza una remisión reglamentaria un tanto confusa y se propone su supresión.

*Art. 18.1.- El ejercicio de la actividad turística es libre, sin más limitaciones que el cumplimiento de la legislación vigente que sea aplicable, de manera que cualquier persona interesada en la prestación de servicios turísticos pueda establecerse en Euskadi, previa presentación de la declaración responsable o de la comunicación y la obtención de la habilitación oportuna, **en su caso, en los términos reglamentariamente establecidos.***

Artículo 20.- Inicio de la actividad turística. Apartado 2

En su último párrafo establece las personas que deberán suscribir la declaración responsable de inicio de la actividad turística y consideramos que en primero lugar habría de citarse el representante legal de la empresa turística y proponemos su inclusión en la previsión legal.

*Art. 20.2. último párrafo. Esta declaración deberá ser suscrita **por el representante legal de la empresa turística**, o por la persona propietaria y también, si procede, por la persona jurídica gestora a la que previamente el propietario o propietaria haya encomendado la gestión de la empresa o establecimiento en cuestión.*

Artículo 21.- Comprobación administrativa

El artículo 21.2, y muy particularmente su último párrafo, destacado en negrita, nos genera serias dudas:

Art. 21.2. La constatación por los órganos competentes en materia de turismo de la existencia de alguna inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial en los datos incluidos en la declaración responsable de inicio de actividad o en documento que se acompañe o incorpore, así como la no disponibilidad de la documentación preceptiva o el incumplimiento de los requisitos que resulten de aplicación, implicará la cancelación de la inscripción, y por tanto, la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad turística desde el momento en que se tuviera constancia de tales hechos y sin perjuicio de la responsabilidad legal en que pueda haber incurrido, previa instrucción del procedimiento correspondiente en el cual se dará audiencia a la persona interesada.

Dicho procedimiento conllevará la resolución motivada de la baja, la cancelación de su inscripción en el Registro, así como la clausura del establecimiento o la prohibición de ejercicio de la actividad. Así mismo, la resolución que declare tales circunstancias, podrá determinar la obligación a la persona responsable de restituir la situación jurídica al momento previo al inicio de la actividad afectada.

La Administración turística de Euskadi, una vez detectada la inexactitud, falsedad u omisión a la que se refiere el apartado anterior, incoará la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador.

En primer lugar, el título de este artículo, “comprobación administrativa”, no parece corresponder con la regulación nuclear del precepto, que regula básicamente el procedimiento dirigido a la cancelación de la inscripción y clausura del establecimiento o prohibición del ejercicio de la actividad. En segundo lugar, la disposición parece contener dos procedimientos (uno el que acabamos de mencionar y otro, el procedimiento sancionador). Consideramos que es fundamental aclarar si estamos ante dos procedimientos diferenciados o, si se trata de un único procedimiento sancionador con sanciones accesorias (que se regulan en el art. 100 del propio texto), o de medidas cautelares (reguladas en el art. 103).

Artículo 39. Compatibilidad de explotación conjunta de diferentes tipos de establecimientos. Apartado 1.d)

En este apartado se define una de las condiciones que han de reunirse para ser posible la explotación conjunta de diferentes tipos de establecimientos de alojamiento turístico. Concretamente, la relativa al cumplimiento de las condiciones reglamentarias de infraestructuras de uso común, con especificación de salas y comedores y un **etc** que, por su falta de concreción, en un contexto que demanda precisamente concreción, entendemos que ha de ser suprimido.

Artículo 41. Régimen de dispensa

El artículo 41 prevé que la administración turística pueda dispensar con carácter excepcional a un establecimiento de alojamiento determinado, de alguno o algunos de los requisitos y condiciones mínimas establecidas en las disposiciones de desarrollo de esta Ley. En su apartado 3 y con el siguiente tenor contempla factores compensatorios para equilibrar las dispensas:

Art. 41.3 Tales dispensas deberán equilibrarse con factores compensatorios, como la oferta de servicios complementarios o condiciones adicionales a los que les corresponderían según su grupo y categoría

Entendemos que este precepto ampara un ámbito de discrecionalidad excesivo en manos de la Administración. ¿Cuáles son esos servicios complementarios o condiciones adicionales a los que les corresponderían según su grupo y categoría? Consideramos que el legislador debe ser más preciso en esta cuestión o, por lo menos, ofrecer criterios específicos que permitan limitar tal discrecionalidad, por lo que proponemos una modificación de este apartado 3 del art. 41 en tal sentido.

Artículo 49.- Concepto

1.- En esta disposición se definen dos figuras afines como son los agroturismos y las casas rurales.

Artículo 49. Concepto

1. El agroturismo consiste en la prestación de servicios turísticos de alojamiento con o sin restauración por parte de personas agricultoras y ganaderas en sus caseríos, integrados en una explotación agropecuaria.

Se entiende por explotación agropecuaria lo establecido en la legislación vigente.

2. Son casas rurales aquellos establecimientos que, estando en el medio rural, ofrecen mediante precio, un servicio de alojamiento, con o sin restauración, en edificios de arquitectura característica de la zona en que se ubican.

De su lectura se nos suscita la cuestión ¿por qué en la definición del agroturismo no se menciona la oferta del servicio que prestan “mediante precio” mientras que en la definición de la casa rural sí consta? Nos preguntamos si tal diferencia entraña algún condicionante o consecuencia, que entendemos merecedora de una clarificación.

2.- Ligada a la problemática de los agroturismos, quisiéramos plantear una cuestión, de carácter más general, que podría adquirir reflejo, además de en el desarrollo reglamentario pertinente, en el propio texto de la Ley, y resolver una situación que se suscita frecuentemente en la práctica. Aunque los agroturismos pueden ejercer su actividad bien en la modalidad de “alquiler por habitaciones” o “casa entera”, ajustándose a una normativa básica común y una serie de condicionantes específicos para cada una de las dos modalidades, en la realidad se dan numerosos casos en que aun estando el agroturismo autorizado para la modalidad “alquiler de habitaciones”, ante la demanda existente, particularmente en determinadas épocas del año, se alquilan como “casa entera”. Una solución a esta situación, de manera a cumplir con todos los requisitos legales y reglamentarios establecidos para ambas modalidades y a conjugar los intereses de propietarios y clientes de este tipo de alojamiento de forma legal y segura, sería la de crear la modalidad de “alquiler mixto” para los agroturismos y hacer posible a los titulares de agroturismo ejercer su actividad tanto en la modalidad de “alquiler por habitaciones” como de “casa entera”.

Artículo 50. Requisitos

Proponemos modificaciones en la redacción del segundo párrafo del apartado primero, de manera a ganar en concreción y claridad en la misma.

Art. 50. 1. Segundo párrafo. Así mismo, podrán tener una especialidad en función de su orientación hacia una determinada demanda turística (deportiva, gastronómica, etc.) o de cualquier otro elemento conceptual que los especialice y diferencie”.

*Art. 50. 1. Segundo párrafo. Así mismo **tendrán una especialidad en función de su orientación hacia una determinada demanda turística, deportiva, gastronómica u otras** o de cualquier otro elemento conceptual que los especialice y diferencie”.*

Artículo 51. Concepto y ámbito de aplicación. Apartado 1

El albergue, por definición, implica la existencia de una habitación con diversas camas, por lo que la expresión “mayoritariamente” que consta en la disposición podría suprimirse, dado que nada aporta a la mejor definición de la figura.

Art. 51.1 “Se consideran albergues los establecimientos que ofrezcan o faciliten al público en general, de modo habitual y profesional y mediante precio, servicios de alojamiento en habitaciones por plaza, en habitaciones colectivas o de capacidad múltiple, con o sin otros servicios complementarios de manutención, pudiendo ofrecer la práctica de actividades de ocio, educativas de contacto con la naturaleza o deportiva”.

Artículo 57.- Requisitos de las agencias de viajes

Esta disposición tiene vocación de establecer los requisitos que han de cumplir las agencias de viaje que quieran instalarse en Euskadi y menciona la presentación de la declaración responsable del cumplimiento de los requisitos que la disposición recoge en los apartados siguientes.

No obstante, los apartados siguientes únicamente hacen una referencia parcial a los requisitos cuyo cumplimiento declara el trámite de la declaración responsable. Así, se hace mención expresa de un espacio identificativo de atención al público, así como las fianzas (por renvío al art. 7 de la Directiva europea de servicios, Directiva 90/314/CEE), pero nada se dice de otros requisitos, como el disponer de un seguro de responsabilidad civil, que quedan referidos al desarrollo reglamentario al que hace alusión el apartado segundo de la disposición.

Entendemos que un aspecto esencial, como los requisitos que han de cumplir las agencias de viaje no deben de quedar contemplados de forma parcial en el texto de la ley, sino recogidos de forma exhaustiva, sin perjuicio del ulterior desarrollo reglamentario del que sean objeto. En consecuencia, recomendamos que esta disposición sea completada con la enumeración de la totalidad de requisitos establecidos para la instalación de una agencia de viajes y cuyo cumplimiento ha de ser declarado en la “declaración responsable” necesaria para el inicio de actividad.

Artículo 64.- Guías de turismo

1.- Consideramos útil y adecuado a las finalidades del anteproyecto de ley, que por primera vez regula la figura del guía de turismo en Euskadi, que el texto legal, al igual que contiene definiciones de otras figuras del sector turístico que contempla, ofrezca una definición de lo que ha de entenderse por “guía de turismo”. En este sentido, se propone incorporar la siguiente definición como primer párrafo del apartado 1 de la disposición:

Art. 64.1 Actividad que realizan las personas que se dedican profesionalmente con carácter habitual y retribuido a la prestación de servicios de información e interpretación del patrimonio histórico, natural, o gastronómico de los bienes de interés cultural y del resto de los recursos turísticos de Euskadi a los turistas y visitantes, tanto en las dos lenguas oficiales como en cualquier otra lengua extranjera.

2.- En cuanto al apartado 2 de este artículo, entendemos necesaria una reformulación que introduzca mayor claridad en su contenido, despejando las dificultades de comprensión y dudas que suscita en cuanto a la distinción entre los lugares de libre prestación de servicios para los guías y aquéllos que no lo son, por un lado, y la diferenciación de requisitos para el libre establecimiento de este tipo de profesionales, para la libre prestación de servicios, y el desplazamiento temporal de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, por otro lado.

Artículo 67.- Acampada libre. Apartado 2

1.- Consideramos que la secuencia correcta de esta disposición debería de ser, primero la definición de la “acampada libre”, a continuación, la prohibición de la misma, y finalmente, la excepción a tal prohibición. En consecuencia el orden de los apartados 2 y 3 debiera de invertirse.

2.- En el actual apartado segundo, y que hemos propuesto convertir en el apartado tercero, se hace referencia a los espacios naturales protegidos en los que serán necesarias autorizaciones o informes medioambientales, citándose la red natura 2000 “**etc. y otros.**” Las situaciones sujetas a autorización u otro tipo de requisitos han de quedar expresamente recogidas en la norma y no sometidas a la inconcreción de la expresión a la que hacemos referencia.

Por consiguiente, proponemos la supresión de dicha expresión o su sustitución por la mención específica de la casuística a la que se quiere hacer referencia.

Artículo 93.- Infracciones graves. Apartado 25

La infracción contemplada en el apartado 25 carece de una tipificación expresa y se define por referencia a lo establecido en el artículo 25 como el incumplimiento de lo por éste previsto. La naturaleza del artículo 93, tipificadora de las infracciones graves en el ámbito del sector turismo exige una concreción en el texto de la ley de las conductas infractoras, por lo que proponemos la descripción expresa y concreta del supuesto que por renvío al art. 25 se quiere contemplar, que podría adoptar el siguiente tenor:

Art. 93.25. Permitir la venta ambulante y venta ocasional en los establecimientos turísticos u organizar paradas en viajes o excursiones donde se practique la venta ambulante, en los términos establecidos en el artículo 28.

Art. 94.- Se consideran infracciones muy graves:

Ahondando en la consideración precedente, observamos que el art. 94 adolece de varios conceptos jurídicos indeterminados, que no permiten conocer con certeza el hecho punible, por lo que podría ir también en contra del principio de tipicidad exigible igualmente en el ámbito de la potestad sancionatoria de la Administración.

Art. 94.1.- Las infracciones de la normativa turística que tengan por resultado daño notorio o perjuicio grave a la imagen turística de Euskadi o de sus destinos turísticos

El art. 53.1 de CE prohíbe que el legislador otorgue una excesiva discrecionalidad a las autoridades administrativas para restringir cualquiera de los derechos contemplados en los arts. 15 a 38 de la CE: estas restricciones deben quedar predeterminadas normativamente en términos lo suficientemente precisos como para resultar previsibles por parte de los ciudadanos.

Art. 99. Cuantificación de las sanciones

*Art. 99.a) Las infracciones leves, con un apercibimiento o con una multa de hasta 10.000€. La sanción de apercibimiento procederá en las infracciones calificadas **como leves cuando el carácter de la infracción no haga necesaria la imposición de multa** y siempre que no exista reincidencia en la comisión de la misma.*

En la medida en que no se deriva de la propia Ley cuándo una infracción leve requiere de una multa, entendemos que es excesiva la discrecionalidad otorgada a la Administración para decidir cuándo la infracción hace necesaria la imposición de multa, en la medida en que no figura ningún criterio que permita determinarlo. A fin de limitar tal discrecionalidad, proponemos la introducción en el anteproyecto de ley de criterios que permitan determinar cuándo ha de imponerse una multa en los casos de infracciones leves.

V.- CONCLUSIONES

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del Anteproyecto de Ley de Turismo con las observaciones que se efectúan en este Dictamen.

En Bilbao, a 25 de septiembre de 2015

Vº Bº El Presidente

Francisco José Huidobro Burgos

La Secretaria General

Emilia Málaga Pérez