



DICTAMEN 14/2010

**SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE
DESARROLLO Y MODERNIZACIÓN DEL
TURISMO DE EXTREMADURA**

PROPUESTA DE DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE DESARROLLO Y MODERNIZACIÓN DEL TURISMO DE EXTREMADURA

I.- ANTECEDENTES.

El pasado 1 de febrero de 2010 se solicitó por la Ilma. Sra. Consejera de Cultura y Turismo, a los efectos previstos en los artículos 5.1.1. de la Ley 3/1991 de 25 de abril y 12.k de Decreto 18/1993, de 24 de febrero, que el Consejo Económico y Social de Extremadura emitiera su Dictamen sobre:

“El Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Modernización del Turismo de Extremadura”

analizado y tratado el Anteproyecto de ley objeto de este Dictamen por la Comisión Permanente y dado lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, el Pleno del Consejo Económico y Social de Extremadura en sesión celebrada el día 15 de noviembre de 2.010, ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente,

DICTAMEN

II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

El Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Extremadura para su dictamen por este Consejo Económico y Social está formado por una parte expositiva (Exposición de Motivos), una dispositiva constituida por un texto articulado de ciento treinta y dos artículos que se estructura en Título Preliminar y tres Títulos. Conforman además este Anteproyecto cuatro disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y tres finales.

La Exposición de Motivos recoge que el objetivo para la promulgación de la nueva Ley es crear un entorno normativo más favorable y transparente para el desarrollo de las actividades y servicios turísticos de Extremadura.

La ley persigue una doble finalidad, por una parte, la necesidad de reformar en profundidad y adaptar a la realidad al sector turístico en Extremadura que ha experimentado un gran desarrollo, tanto por la evolución de las actividades clásicas como por la incorporación de nuevos servicios y actividades o nuevas fórmulas de prestación de los mismos, convirtiéndose en un sector económico estratégico, y por otra, la incorporación al ordenamiento autonómico del contenido de la Directiva Europea de Servicios 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de Diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y la normativa interna de trasposición contempladas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, regulando para la aplicación de este nuevo régimen un procedimiento de información, tramitación y comunicación por vía telemática denominado ventanilla única. El Anteproyecto pretende responder al reto de la competitividad y sostenibilidad del sector turístico en nuestra Comunidad Autónoma, en consonancia con los principios plasmados en el Plan Turístico Español Horizonte 2020.

La norma se inicia recogiendo los títulos habilitantes para legislar sobre esta materia remitiéndose al artículo 148.1 apartado 18 de la Constitución Española y al artículo 7 apartado 17 del Estatuto de Autonomía de Extremadura donde se atribuye a esta Comunidad competencia exclusiva en materia de Promoción y Ordenación del turismo en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, a la que corresponderá las potestades legislativas y reglamentarias y la función ejecutiva, respetando, en todo caso, lo dispuesto en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución Española.

Este Anteproyecto de Ley se estructura de la siguiente manera:

El Título Preliminar, está integrado por dos Capítulos: El Capítulo I “Disposiciones Generales”, que establece el objeto y ámbito de aplicación de la ley así como las definiciones que sirven de aclaración a la lectura e interpretación de la norma y el Capítulo II “De la Organización y competencias de la Administración Turística” que determina las competencias en materia de turismo de las distintas administraciones públicas, autonómicas y locales, así como la regulación de los órganos de naturaleza consultiva, información y estudio del sector turístico y la participación de entidades públicas y privadas que puedan complementar la actuación de la Administración Autónoma en materia turística.

El Título I, denominado “Derechos, Recursos y Ordenación de la Actividad Turística” integrado por cuatro Capítulos, regula los derechos, recursos y ordenación de la actividad turística. En el Capítulo I “Personas Usuaras”, se establece por primera vez la prohibición de servicios y actividades turísticas que favorezcan o contengan como elemento de reclamo la explotación o comercialización sexual, así como la prestación de cualquier servicio turístico que permita y/o facilite la misma, y se incorporan novedades relacionadas con el reconocimiento de derechos y posición de las personas usuarias, ampliándose la relación de derechos, y estableciendo una especial protección por colectivos vulnerables conformados por menores de edad, personas ancianas, mujeres en estado de gestación o personas con discapacidad.

El Capítulo II “Recursos Turísticos”, que regula las acciones de la Administración dirigidas a la mejora de la calidad y competitividad de la oferta turística extremeña y a la protección de los recursos turísticos. Todo ello, en el marco de un desarrollo sostenible y con sujeción a la normativa de medio ambiente y conservación de la naturaleza destacando, entre los objetivos generales de la Administración, el desarrollo de actividades encaminadas a incrementar el índice de estancia media en Extremadura y la promoción de segmentos específicos.

Se contempla una detallada regulación de la ordenación de la actividad Turística desarrollando de manera pormenorizada su principal herramienta de planificación: el Plan Turístico de Extremadura y haciendo mención expresa de los objetivos del mismo, entre los que se incluyen, entre otros, el desarrollo sostenible, la diversificación de la oferta, la calidad y la innovación, la formación y la potenciación del asociacionismo.

El Capítulo III “Ordenación de la Actividad Turística”, integrado por cuatro Secciones:

La Sección 1ª “Planificación Turística”, se refiere al Plan Turístico de Extremadura como un instrumento jurídico con capacidad para impulsar y potenciar el sector turístico extremeño. Igualmente, recoge la regulación de las Áreas Turísticas de Acción Integradas, los Municipios y Zonas Singulares, que por los recursos de especial relevancia turística, contarán con medidas para desarrollar el potencial turístico que representan.

La Sección 2ª “Fomento del Turismo”, determina las acciones de las Administraciones turísticas basadas en impulsar la creación, conservación, sostenibilidad y mejora de los recursos turísticos.

La Sección 3ª “Promoción Turística”, define la promoción turística como conjunto de actividades encaminadas a favorecer la demanda de servicios turísticos y a promover campañas para potenciar a Extremadura como destino turístico de calidad y como Marca Turística. Dejando condicionado a una regulación posterior a esta ley, un Manual de Señalización Turística.

La Sección 4ª “Calidad Turística”, regula las acciones que deberá llevar a cabo la Administración turística autonómica en orden a fomentar y promover la calidad de los servicios y establecimientos para la satisfacción de las necesidades de las personas usuarias. Igualmente, contiene prescripciones que garantizan la formación profesional del sector turístico, formación continua de trabajadores mediante ayudas para la formación en el uso de nuevas tecnologías y perfeccionamiento de lenguas extranjeras, así como elaboración de programas y planes de estudios en materia turística.

Además, recoge la regulación de marcas de excelencia turística, incentivos a la calidad e innovación así como la declaración de fiestas de interés turístico de Extremadura y los acontecimientos con relevancia turística.

El Capítulo IV “Información y Profesiones Turísticas”, define las actividades informativas turísticas y las profesiones turísticas, creando la Red de Oficinas de Turismo de Extremadura, como un sistema integrado y coordinado de información y atención a personas usuarias, fomentando el establecimiento de Centros Multidisciplinares de Recepción de Visitantes, Guías Turísticos e Informadores Turísticos.

El Título II denominado “Empresas y Actividades Turísticas”, en cuyo Capítulo I “Disposiciones Generales” define la clasificación de las empresas turísticas, reconociendo la posibilidad de especialización en más de una actividad y la regulación de los derechos y obligaciones de las personas titulares de empresas turísticas.

Se suprime la obligación de los empresarios de sellar ante la Administración turística la lista de precios, obligándose a la ubicación de los mismos en sitio visible, estableciendo el régimen de la comunicación a la Consejería competente en materia de turismo de los servicios ofertados.

El Capítulo II “Régimen para el ejercicio de las actividades y prestaciones de servicios turísticos”, establece nuevos regímenes para el inicio de actividades o prestación de servicios turísticos que incorporan el control, a posteriori, de la actividad por parte de la Administración: la declaración responsable y la comunicación previa. Como excepción, se puede imponer un régimen de autorización siempre que concurren las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, que deberán motivarse suficientemente en la norma que establezca dicho régimen.

Para el régimen de autorización el principio general de aplicación será el del silencio administrativo positivo.

Igualmente, se regula la inscripción de oficio en el Registro de Actividades y Empresas turísticas, a partir de los datos aportados en la declaración responsable, comunicación previa y autorización, en su caso. Como novedad, se introduce la figura de la ventanilla única, a través de la cual se podrá acceder electrónicamente a la información sobre procedimientos necesarios para el ejercicio de la actividad.

El Capítulo III “De las Empresas de Alojamiento Turístico”, está integrado por cuatro Secciones, en cuya Sección 1ª se recogen las Disposiciones Generales donde se establece la definición, tipos y régimen aplicable a las empresas de alojamiento turístico, regulando, de forma separada en la Sección 2ª los alojamientos turísticos hoteleros, en la Sección 3ª los alojamientos turísticos extrahoteleros y en la Sección 4ª los alojamientos de Turismo Rural.

Se contemplan la acampada al aire libre, fuera de los establecimientos destinados específicamente a dicha actividad, que hasta ahora no era posible en la Comunidad Autónoma de Extremadura y estando sujeta a una regulación posterior.

Se introduce la figura de los chozos turísticos para adaptar la normativa a la demanda de establecimientos que, representando construcciones típicas del territorio, cuenten, a la vez, con la confortabilidad, prestaciones y calidad necesarias y demandadas actualmente a cualquier establecimiento de alojamiento turístico.

El Capítulo IV “Empresas de Restauración”, recoge la regulación de las empresas de restauración, especificando su definición y sus modalidades.

El Capítulo VI “Empresas de actividades turísticas alternativas”, que regula aquellas empresas que ofertan la práctica de actividades que contribuyan a la diversificación y mejora de la oferta turística, tales como actividades deportivas, medioambientales, agroturismo, turismo activo, turismo ornitológico, culturales, formativas, recreativas o de ocio, belleza y salud, y aquellas otras que por su actividad contribuyan a la diversificación y mejora de la oferta turística.

El Título III, denominado “Disciplina Turística”, está estructurado en cinco Capítulos.

El Capítulo I “Disposiciones Generales”, contiene el objeto de la disciplina turística, las actividades y los sujetos responsables administrativamente de las infracciones en materia de turismo.

El Capítulo II “Inspección Turística”, regula el ámbito de actuación y funciones de la inspección turística, destacando la función de los inspectores de realizar comprobaciones necesarias para verificar la conformidad de los datos contenidos en las declaraciones responsables y comunicaciones previas exigidas, todo ello en consonancia con el nuevo régimen de acceso a la actividad o servicio turístico. Se regulan los derechos y obligaciones tanto del personal técnico inspector como de los titulares de las actividades turísticas, contemplando la aprobación de un Plan de Inspección Turística para garantizar la adecuada planificación de la labor inspectora. Por último, en este Capítulo se regula los documentos que servirán de soporte a la actividad inspectora, los cuales se clasifican, según las circunstancias y como novedad, en cuatro tipos de Actas: “De primera inspección”, “De conformidad con la normativa turística”, “De constancia de hechos” y “De infracción”.

El Capítulo III “De las infracciones”, establece las acciones u omisiones sancionables en el ámbito turístico.

El Capítulo IV “De las sanciones”, dispone el régimen aplicable de las mismas.

Y el Capítulo V “El Procedimiento Sancionador”, regula las fases del mismo y contempla, como novedad, la reducción en el 40% del importe de la sanción por pago anticipado de las mismas en el plazo de diez días hábiles desde la notificación al interesado, que en ese caso renunciará a formular alegaciones, sin perjuicio de la posibilidad de interponer los recursos que correspondan.

En las disposiciones adicionales se regulan distintos aspectos extensivos del articulado, como son la necesidad de suprimir barreras arquitectónicas en aquellas instalaciones no incluidas en la Ley 8/1997, de 18 de junio, de Promoción de la Accesibilidad en Extremadura; se dispone la redacción del Plan Turístico de Extremadura en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de esta Ley; se establece la actualización de las cuantías de las sanciones mediante norma con rango de ley en función de la evolución del índice de precios al consumo; se define una modalidad más de establecimiento turístico hotelero, denominado “Condhoteles” cuya

característica diferenciadora es que es titularidad privada y pueden ser explotados en su totalidad por una o varias empresas turísticas.

Las disposiciones transitorias responden a su finalidad determinando el procedimiento a aplicar para aquellas actividades o prestaciones de servicios iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma que dictaminamos. Igualmente se establece un régimen sancionador transitorio y se determina la cláusula de desarrollo reglamentario posterior.

La disposición derogatoria, contiene la genérica derogación de todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a la ley y deroga, expresamente, la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura.

Las disposiciones finales se refieren a modificación del Anexo VIII de la Ley 18/2001, de 14 de diciembre, sobre Tasas y Precios Públicos en los siguientes términos, creando una nueva Tasa por tramitación de declaración responsable y modificando algunos extremos de las bases y tipos de gravamen o tarifas de la Tasa por prestación de servicios y realización de trabajos en la ordenación del sector turístico y suprimiendo de la lista de impresos las cartulinas de habilitación y listas de precios de la Tasa por venta de Impresos; se prevé el desarrollo reglamentario de la ley habilitando para ello al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y a la Consejería en materia de turismo y, por último, se regula la entrada en vigor la ley.

III.- VALORACIONES

A. De carácter general.

Antes de abordar el examen del texto normativo objeto de este Dictamen, es necesario valorar sucintamente algunos aspectos del proceso de elaboración del Anteproyecto, así como la documentación aportada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, en relación con el 66.1 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En cuanto a la documentación que acompaña al Anteproyecto, cabe valorarla positivamente, y en concreto que el texto normativo haya venido complementado con aquellos informes, memorias y dictámenes a los que se refieren de manera específica los precitados artículos 69, en relación con el 66.1, de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Así de entre la documentación complementaria facilitada por la Consejería de Cultura y Turismo destacamos:

- Informe de necesidad y oportunidad del Anteproyecto de Ley Acompaña el informe explicativo de la necesidad y oportunidad de llevarlo a cabo en el momento actual, justificando la necesidad de actualizar el marco normativo vigente en materia de ordenación del turismo extremeño a la realidad debido al desarrollo, expansión e innovación que han experimentado las actividades del sector en nuestra comunidad, así como la adaptación a normativa europea.
- Memoria Económica. Considera este Consejo Económico y Social que la Memoria Económica no responde en absoluto a su finalidad, en cuanto a documento detallado en el que se debe determinar la incidencia económica de la entrada en vigor de una norma, se limita a un mero informe sobre estimación de gastos sin que se determine compromiso presupuestario alguno.
- Informe de alegaciones.

- Informe de Impacto de Género.
- Tabla de Vigencias de Disposiciones anteriores y Disposiciones que pudieran resultar afectadas.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos

B.- CONSIDERACIÓN GENERAL DEL TEXTO.-

La actividad turística constituye sin lugar a dudas un elemento de primer orden dentro de la vida económica y social de un territorio.

El turismo constituye un proceso dinámico que evoluciona al ritmo de la sociedad, adaptándose a los nuevos tiempos y a las nuevas necesidades y debe ser concebido como un elemento basado en criterios de cohesión social y de sostenibilidad; cohesión social que nos permita un desarrollo equilibrado del Turismo en toda nuestra Comunidad Autónoma, poner en valor nuestras señas de identidad y nuestra riqueza, así como la diversificación de los productos turísticos con los que cada zona puede ser más competitiva, y desarrollo sostenible, a través de un turismo respetuoso con la cultura, el patrimonio y el medio natural.

Extremadura tiene una historia turística corta. No hace más de una década que se plantean planes de promoción y comercialización de forma ordenada y constante. Hasta ese momento, el turismo que fluía a Extremadura venía atraído fundamentalmente por el turismo patrimonial y cultural de ciudades como Cáceres, Mérida y Trujillo, o por eventos como el Festival de Teatro de Mérida. En aquellos momentos el Turismo de Naturaleza era aún incipiente.

En los últimos años, la oferta hostelera en nuestra Comunidad no ha dejado de incrementarse (en 2009 se sumaron 40 nuevos establecimientos y 1097 plazas más, especialmente en apartamentos rurales y casas rurales) y el empleo afectado por este sector también ha experimentado un incremento proporcional al de esta oferta (un 1,32% de 2008 a 2009), en contraposición a lo sucedido en el conjunto de España donde ha supuesto una minoración del 5,19% .

Así aumentar la calidad de Extremadura como destino turístico, incentivar el crecimiento de las pernoctaciones y mejorar la competitividad con respecto a otras regiones con destinos accesibles económica y socialmente, hará crecer también los servicios indirectos y los empleos asociados a los mismos.

El componente medioambiental y rural que adquiere este sector en nuestra región es uno de sus puntos fuertes ya que Extremadura cuenta con atractivos endógenos, que habría que conservar y potenciar.

Las líneas de actuación en materia de turismo tienen como referencia el **Plan de Turismo Español Horizonte 2020**, tendentes a lograr una mayor desestacionalización en el sector, así como un necesario reequilibrio Socio-Territorial, todo ello bajo los necesarios parámetros de sostenibilidad y respeto por el medio natural. Dicho Plan ha sido asumido por todo el sector, el Gobierno y las Comunidades Autónomas.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura y concretamente en el documento del “ Pacto Social y Político de Reformas de Extremadura”, suscrito por los agentes sociales y económicos, se reconoce también en el Anexo II la Estrategia Regional del Turismo como una de las acciones a desarrollar de manera prioritaria en la región, *formando parte de los eje económicos de desarrollo*

Y desde esa perspectiva de eje de desarrollo económico, no tenemos por menos que recomendar que se realice un mayor esfuerzo de atención a este sector por parte de todas las instituciones, los agentes económicos y sociales y por la ciudadanía en general con el fin de mejorar el destino turístico de Extremadura siempre a partir de una estrategia de desarrollo turístico sostenible.

Esto viene a recordar que el desarrollo del turismo en una región como la nuestra debe tener un escrupuloso cuidado con la naturaleza, la sociedad y la cultura extremeña. Es cierto que el turismo ha contribuido y puede hacerlo más a mejorar la situación secular de retraso económico de nuestra región, pero no a costa del riquísimo patrimonio histórico y medio ambiental del que disponemos, que además es uno de sus máximos valores.

Por tanto debe apostarse por un modelo de desarrollo turístico diversificado, diferenciado, accesible y fundamentalmente económica y socialmente sostenible, basado no en la masificación turística, que de otra parte no parece posible ni conveniente, si no basado en la excelencia.

Resumiendo, podríamos decir que el modelo aplicado a la modernización y desarrollo del turismo en Extremadura tendría que pivotar sobre:

- La mejora general y ampliación del turismo en la región extremeña
- Una adecuada distribución del turismo tanto del tiempo como del espacio, es decir desestacionalidad y esfuerzo compensado en el todo el territorio.
- Reforzar y utilizar mejor los instrumentos financieros puestos a disposición del turismo.
- Proteger e informar mejor a los usuarios de los servicios turísticos...
- Mejorar especialmente el contexto de trabajo y la formación profesional del turismo.

Para poder llevar a cabo las mejoras detalladas en este Anteproyecto de Ley, y según el parecer del Consejo Económico y Social de Extremadura el compromiso de la Junta de Extremadura debe pasar por:

1.- Desarrollar el concepto de calidad en el turismo, tanto calidad en las infraestructuras como en los servicios, en la atención que se presta al cliente, en la oferta de productos y actividades, etc. Resulta importante generalizar la cultura del detalle unida a la eficiencia del servicio.

2.- Mayor cualificación de los profesionales del turismo. Cuando se intenta acceder a un desarrollo turístico sostenible la calidad de los recursos humanos tiene un papel decisivo y se precisa un esfuerzo de formación tanto de los responsables (públicos y privados) como de los trabajadores.

El crecimiento experimentado por el turismo en los últimos años, que se espera que continúe en los próximos, auguran períodos de importante generación de empleo y crecientes necesidades de recursos humanos y sobre todo mayor cualificación y especialización para enfrentar adecuadamente las demandas de una mayor calidad del turismo.

3.- Desestacionalizar el turismo: Este constituye uno de los objetivos primordiales; hacer que el turista nos visite durante todas las épocas del año y

aumentar su permanencia en nuestros establecimientos. En este sentido, jugará un papel muy importante el desarrollo del turismo de negocios o el turismo idiomático.

4.- Coordinación entre las distintas Administraciones y con el propio sector: El contacto permanente y una estrecha colaboración entre todos los agentes implicados, tanto públicos como privados, es lo que permite unificar esfuerzos con el objetivo común de impulsar el turismo en nuestra región y colocar a Extremadura en la primera línea a la que sin lugar a dudas puede aspirar.

Todos estos objetivos deben confluir en un turismo más competitivo, con el fin de seguir incrementando la llegada de turistas a nuestra Comunidad Autónoma, aumentar la estancia media y generar mayor riqueza y empleo, así como abrir nuevos mercados.

En otro orden de cosas recomendaríamos, como en otras ocasiones, que siendo una norma de particular importancia en el ordenamiento económico social de la Comunidad, hubiese sido deseable, que la Administración Regional, hubiese realizado un informe sobre los previsibles efectos que tendrá la norma, pues incide en el funcionamiento de la libre competencia de los mercados, la libertad de empresa y el servicio a los ciudadanos. La directiva comunitaria que se traspone, no viene a ahondar en los derechos de los ciudadanos sino que consagra el libre mercado y la apertura de la competencia, por lo que recomendaríamos igualmente, que se estuviese especialmente vigilante para que estas circunstancias no deriven en pérdida de calidad del servicio o empeoramiento de las condiciones laborales de las personas del sector.

En relación con el Anteproyecto de Ley este Consejo Económico y Social de Extremadura estima que esta iniciativa legislativa en líneas generales profundiza en la idea de un turismo de calidad, en el marco de una política integral para el conjunto de la Comunidad Autónoma, que merece, sin duda, un juicio positivo incidiendo en la salvaguarda de la seguridad y salud pública, la protección del medio ambiente y la preservación del patrimonio cultural.

Otro aspectos del Anteproyecto de Ley, que merecen la misma valoración es la protección jurídica de los agentes intervinientes en el turismo y, de manera particular, de la de los usuarios de servicios turísticos, así como la inclusión dentro del procedimiento sancionador de un mecanismo de conciliación y subsanación de irregularidades administrativas en que hubiese incurrido el presunto infractor.

Además este anteproyecto cuenta con la intención de proponer una regulación conjunta de este sector, queriendo atender tanto a los profesionales como a las empresas, y amparando a los usuarios a través de una disciplina turística.

Este Consejo Económico y Social de Extremadura entiende que a modo de recomendación habría que incluir el impulso del turismo cinegético como una diversificación más de la oferta turística de Extremadura, ya que la leyes de caza y pesca, tramitadas recientemente por este CES, establecían entre sus objetivos atraer turismo a Extremadura, así como considerar la proximidad con Portugal como un elemento más de captación de turismo en nuestra región.

A nuestro juicio este anteproyecto de Ley carece de medidas para impulsar las infraestructuras necesarias que permitan acomodar la oferta turística a una demanda creciente (incremento planta hotelera, carreteras, aeropuerto ...), por ello consideramos que se debería incluir en la parte dispositiva del texto legal la promoción del establecimiento de las mismas.

En relación al régimen para el ejercicio de actividades y prestación de servicios turísticos y partiendo de la base de que no existen controles previos por parte de la administración respecto al inicio de una actividad, debe garantizar que el cumplimiento de los requisitos establecidos se mantenga durante todo el periodo de ejercicio de la

actividad, por lo que a juicio de este Consejo se hace absolutamente imprescindible reforzar considerablemente los servicios de inspección, que permitan desempeñar con garantías la labor de control y supervisión ulterior de las actividades turísticas, en aras de garantizar la calidad y el derecho de los usuarios y ciudadanía en general.

Otra cuestión a destacar sería el desarrollo reglamentario. Siendo la materia a regular muy amplia en su aplicación y conociendo que motivará importantes cambios organizativos y técnicos que afectará a empresas, usuarios, y por tanto a agentes económicos y sociales, recomendaríamos que se acuda a los mecanismos existentes de participación para que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas participen activamente en estos procesos de reglamentación.

Este Anteproyecto de Ley que se somete a Dictamen del Consejo Económico y Social de Extremadura, pretende responder a la necesidad de actualización del marco normativo vigente en materia de ordenación del turismo extremeño a la realidad debido al desarrollo, expansión e innovación que han experimentado las actividades del sector en nuestra comunidad, así como adaptarlo a las exigencias marcada por la normativa europea.

En definitiva y a la vista del texto presentado, no puede tener sino una valoración positiva tanto por sus objetivos como por los instrumentos que desarrolla, ya que puede contribuir de manera clara al crecimiento y a la creación de empleo en el sector turístico extremeño.

B.- De carácter específico.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Tras la lectura de la Exposición de Motivos que precede al articulado de esta Ley desde el Consejo Económico y Social de Extremadura consideramos que desde el punto de vista formal, llama la atención su extensión, y teniendo en cuenta lo establecido en la **Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa**, que si bien no es de obligado de cumplimiento si es recomendable su observación, entendemos que la Exposición de Motivos debe describir contenido, indicación de objeto y finalidad, antecedentes, competencia y habilitaciones y que no debería mencionar aspectos más concretos que posteriormente vayan a ser regulados en la parte dispositiva de la norma haciendo por tanto que se pierda la virtualidad de la misma.

TITULO PRELIMINAR (artículos del 1 al 11)

Este título recoge el objeto y ámbito de aplicación de la ley, las definiciones, organización y competencias de la Administración Turística.

Del análisis de este Título convendría realizar las siguientes valoraciones por parte de este Consejo , por un lado el artículo 2 denominado “ definiciones”, entendemos que bien se podría suprimir, ya que son conceptos que están bastante determinados y no dar lugar a confusión, y que por tanto su contenido nos parece superfluo y que no añade nada nuevo al contenido de la norma, por otra parte el artículo 3 referido a los “ fines básicos de la política turística”, proponemos una adecuada sistemática de los mismos yendo de lo general a lo particular y de lo abstracto a lo concreto, asimismo consideramos que los apartados l), m), n) y ñ) se refiere a cuestiones ya reguladas en Derecho y que por tanto, son prescindibles en esta iniciativa legislativa.

En lo que se refiere al Consejo de Turismo de Extremadura en reiteradas ocasiones hemos manifestado las distinciones que deben existir en los Consejos de carácter consultivo y los de carácter asesor. En el caso examinado, parece claro que el órgano que se constituye lo hace con el carácter de órgano asesor de la administración, con funciones específicas tales como emitir informe en materia turística que le sean solicitadas por cualquiera de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Extremadura; ahora bien, consideramos que se debe diferenciar entre el órgano consultivo en sentido propio, que ni se integra organizativamente ni depende jerárquicamente de la administración y la de otras figuras como la aquí examinada, cuyo Presidente es el titular de la Consejería con competencia en materia de turismo. En estas últimas, es apenas pensable que el criterio del denominado “órgano consultivo” difiera del de la administración consultante, y por ello se ha de concluir que el órgano tiene funciones más informativas o de asesoría que consultivas en sentido propio.

Por otro lado, en el caso de que se pretendiera constituir un órgano consultivo en sentido propio, habría que contar con las determinaciones de la Ley 3/2003, de 13 de Marzo, de Participación Institucional de los Agentes Sociales más representativos, que determina el marco de participación de los agentes sociales más representativos en la Comunidad Autónoma, en Instituciones Públicas y órganos de participación y asesoramiento socioeconómicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura; si por el contrario, la figura que se pretende constituir es un órgano colegiado de la administración, cuya regulación básica se contiene en el artículo 63 de la Ley 1/2002, de 28 de Febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad autónoma de Extremadura, y que se define como “aquellos que se creen dentro de las estructuras orgánicas de las Consejerías y estén integrados por tres o más personas, a los que se atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control y que actúen integrados en la Administración de la Comunidad Autónoma o en alguno de los organismos de ella dependientes”, entonces la Ley dictaminada, como Ley de creación, deberá regular los aspectos básicos de su constitución, que conforme al artículo 64 deberán ser: a) sus fines u objetivos; b) integración administrativa o dependencia jerárquica; c) composición y criterios para la designación de su presidente y de los restantes miembros; d) Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya; y e) La dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento.

Para favorecer la coordinación de la Administración Regional, sería recomendable crear una comisión interconsejerías dedicada específicamente al turismo incluyéndose en ésta a las administraciones con competencia en turismo.

Por lo que respecta a la composición del Consejo de Turismo de Extremadura, regulada en el artículo 8.3, entendemos que su composición tiene que responder a los sujetos que representan la interlocución social en materia socio- económica existente en nuestra región, es decir, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, con la finalidad de trabajar conjuntamente para aproximar las diferentes sensibilidades y formalizar propuestas de consenso de acuerdo con las necesidades del sector. Desde el punto de vista normativo, en cuanto a la composición del órgano se habrá de estar a la regulación contenida en la Ley 3/2003, de 13 de Marzo, sobre participación institucional de los agentes sociales más representativos, cuyo artículo 1º establece como objeto de la misma “la configuración el marco de participación de los agentes sociales más representativos en la Comunidad Autónoma, en Instituciones Públicas y órganos de participación y asesoramiento socioeconómicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, delimitando expresamente qué se ha de entender como Agentes Sociales: “las Organizaciones Sindicales y las Asociaciones Empresariales que ostenten el carácter

de más representativas en los términos fijados en la legislación social general”, de tal forma que –artículo 3º- en la composición de los órganos de participación de se atenderá a los criterios de paridad y mayor representatividad.

A la vista de las consideraciones expuestas, se estima que la composición del Consejo de Turismo de Extremadura prevista en el Anteproyecto no cumple adecuadamente con estas prescripciones, por un lado en las previsiones relativas a la representación empresarial, en tanto que puede dar lugar a desequilibrios tanto externos (en relación con otros agentes sociales), como internos (en cuanto a la misma representatividad de las organizaciones designadas), como por otro en la omisión a la representación sindical. Así mismo entendemos que debería formar de este Consejo la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura.

Acerca del artículo 9 dedicado al Observatorio de Turismo, recomendándose que a los efectos de evitar solapamiento, se integre dentro del Consejo de Turismo de Extremadura con las funciones expresas de ser un ente de estudio y formación.

TITULO I (artículos 12 a 38)

Se integra en este Título 26 artículos, agrupados en 4 capítulos (arts. 12 a 38).

El primero de dichos capítulos (arts 12 y 13) se ocupa de regular los derechos de las personas usuarias, la singular protección a colectivos especialmente vulnerables, recogiendo como novedad la prohibición de servicios y actividades turísticas que favorezcan o contengan elementos de reclamo de explotación o comercialización sexual.

Sobre este capítulo, entendemos que el artículo 12 (derechos de las personas usuarias) y el artículo 13 (obligaciones de las personas usuarias), se refieren a cuestiones ya reguladas en otros sectores del ordenamiento, son absolutamente prescindibles de la regulación legal.

El capítulo II (arts. 15 y 16) regula los recursos turísticos. Con respecto al artículo 15 recoge los “Objetivos generales de la Administración”, que en opinión de este CES reproduce en su mayoría lo establecido en los artículos 3 a 7, por lo que entendemos que dichos preceptos se podrían refundir.

El capítulo III (arts. 17 a 34) regula la Ordenación de la Actividad Turística. Sobre este capítulo este Consejo Económico y Social de Extremadura realiza las siguientes valoraciones, por un lado el artículo 17 dedicado al Plan Turístico de Extremadura debería señalar cuales son los criterios de elaboración, el sistema de evaluación, temporalidad y definir las personas que van a intervenir en dicha elaboración, entre las que se debería de encontrar los agentes económicos y sociales, por otra parte el artículo 18.1 define a las Áreas Turísticas de Acción Integrada y sus requisitos, concretamente el apartado b) del mencionado precepto que textualmente dice: “ Que dispongan de una oferta turística incipiente”, este Consejo Económico y Social entiende que el legislador debería especificar el significado de “incipiente” para que así concurren dichos requisitos.

Así en el artículo 19 punto h) señala que la planificación deberá ordenar y regular “ causas suficientes para la revisión de la planificación”, entendemos que dicho párrafo podría ser suprimido ya que la reelaboración o actualización de dicha planificación debería ser realizada por el Consejo de Turismo o por la Consejería de Cultura y Turismo y además en el apartado 3 del mencionado artículo, resulta una obviedad que la Planificación de las Áreas Turísticas de Acción Integrada procurará un aprovechamiento eficaz.

Por otra parte tanto en el apartado 2 del artículo 22 como en el apartado 1 del artículo 23 se echa en falta el impulso del turismo cinegético, así como debería señalar entre los motivos para impulsar el turismo, el crecimiento de la actividad económica.

TITULO II (artículos del 39 a 87)

Este título dividido en seis capítulos, regula las empresas y actividades turísticas.

Del análisis de este Título convendría realizar algunas consideraciones respecto a algunos de los artículos en él recogidos.

En el artículo 42 se señalan las obligaciones de las personas titulares de empresas turísticas, concretamente con respecto al apartado i), entendemos que debería especificar que se entiende por precios comunicados y expuestos, ya que en caso de ofertas y promociones ambos son los mismos induciendo a confusión al aplicador de la norma.

Por otra parte y con respecto al apartado r) del mismo precepto, el contenido del mismo está recogido posteriormente en el artículo 43 , por tanto, para no parecer repetitivos, consideramos que se debería eliminar este apartado o bien remitirse a lo que se expresa en el artículo 43.

Con respecto al artículo 45, este Consejo Económico y Social de Extremadura entendemos que deja un amplio margen de discrecionalidad a la Administración Turística para derogar las exigencias establecidas con carácter general para posibilitar el ejercicio de su actividad turística por las empresas, y esto puede ser contradictorio con el principio de objetividad, principio por el que debe regirse la actuación de la Administración.

El artículo 48 establece el principio general del libre establecimiento para la prestación de servicios sometido a la necesidad de presentación previa de una declaración responsable. A tal condicionamiento sujeta el Anteproyecto de Ley a las empresas de alojamiento turístico (artículo 59), empresas de restauración (artículo 77), empresas de intermediación turística (artículo 82), empresas de actividad turística alternativa, es decir, al total de actividades que regula el Anteproyecto, por tanto no tiene sentido alguno regular el régimen de comunicación previa (artículo 49) y autorización (artículo 50) sin vincularlo a ninguna actividad como hace el Anteproyecto de Ley, dado que somete a todas las actividades turísticas al régimen jurídico de declaración responsable, pudiendo generar únicamente confusión.

Además este precepto es prácticamente una reproducción de varios preceptos, concretamente de los artículos 4 a 11 de la Ley 17/2009, y del artículo 71 bis de la Ley 30/92 en la redacción dada por la ley 25/2009, con lo que en su mayoría a excepción de las especificaciones que establece en el apartado 3 podría haberse obviado.

El artículo 53 establece que la Consejería competente en materia de turismo debe emitir un informe sobre la memoria y planos presentados por los promotores de la actividad turística, entendemos que debería fijarse un plazo para no dilatarlo en el tiempo.

Respecto al artículo 54 que regula los efectos del silencio en el régimen de autorización, destacamos por un lado, que es una repetición de lo establecido en el artículo 50.4 del mencionado Anteproyecto, y de otra parte que es una reproducción del artículo 43.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, en su redacción dada por la ley 25/2009, aplicable en virtud de consistir legislación básica, y que por tanto bastaría con remitirse al mismo.

Las Hospederías de Extremadura reguladas en el artículo 62 consideramos que en su apartado 1 referido a su definición habría que añadir la siguiente frase : “para el desarrollo turístico de Extremadura donde no exista oferta de alojamiento o capacidad hotelera suficiente para atender su demanda”.

El artículo 69 dedicado a regular la acampada provisional para eventos, entendemos y con el fin de preservar el correcto desarrollo de las acampadas provisionales y los derechos de las personas usuarias, se debería añadir al final del párrafo lo siguiente “ dotando a la zona de los servicios necesarios para el correcto desarrollo de la actividad”.

Con respecto al artículo 73 apartado c) se debería añadir “ y dispongan, por su estructura y servicios, de las instalaciones adecuadas para la conservación, elaboración y consumo de alimentos dentro de todas o algunas de las unidades de alojamiento”.

Asimismo en el punto primero del artículo 74 al definir las empresas de restauración debería añadir “ y con las licencias correspondientes” y el punto tercero apartado c) está bastante confuso, habría que darle una redacción nueva.

Y por último con respecto al artículo 86 y 87 que definen las empresas de actividades turísticas alternativas, no explicita claramente como se regulan y en qué grupo se incluyen.

TITULO III (artículos 88 a 131)

Está dedicado a la Disciplina Turística y se estructura en cinco capítulos

Con respecto al Capítulo II denominado “ Inspección Turística”, este Consejo Económico y Social entiende que algunos de los artículos podrían ser objeto de desarrollo reglamentario y no necesariamente estar explicitados en la ley, por ejemplos los artículos que comprenden entre el 97 y el 102 ambos inclusive.

Con respecto al artículo 95 consideramos que se debería de eliminar la referencia a la persona empleada presente en el momento de la inspección libros y registros, ya que en la mayor parte de los casos posibles no podrán, por incapacidad y falta de información, facilitar examen de la documentación requerida. En el artículo 98 debería especificarse que del acta levantada se dejará la pertinente copia en el establecimiento.

Por primera vez se regulan de forma exhaustiva los distintos tipos de Actas que servirán de soporte a la labor inspectora, y que serán, según las circunstancias: Actas de primera Inspección, Actas de conformidad con la normativa turística, Actas de constancia de hechos y Actas de Infracción.

El Capítulo III “ Infracciones” recogen el listado de infracciones administrativas, clasificadas atendiendo a su gravedad, si bien entendemos que la vulneración de los derechos de las personas usuarias recogidas en el Título I debería tener un correlativo reflejo en el catálogo como infracción.

Capítulo IV “ Sanciones”, dispone el régimen aplicable a cada una de ellas, entendiendo este Consejo Económico y Social que se podría añadir como criterio para la graduación de sanciones la reincidencia.

Capítulo V “ Procedimiento Sancionador” , se introduce la novedad del pago anticipado de la sanción cuando ésta consista únicamente en una multa, que podrá pagarse con una reducción del 40% sin perjuicio de la posibilidad de imponer los recursos que correspondan, si bien podría haber recogido este capítulo los procedimientos de recursos de reposición.

IV) CONCLUSIONES.-

Primera.- El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Modernización del Turismo en Extremadura, no sólo porque la vigente Ley es del año 1997 y venía requiriendo una actualización, sino porque la actual coyuntura económica internacional viene afectando al sector turístico, que ha sido durante muchos años referente de crecimiento sostenido en la economía regional y que necesita revitalizarse con nuevos planteamientos adaptados aun escenario diferente.

El CES cree que el sector turístico, como estimulador de otros subsectores ligados al mismo, creador de empleo y apto para valorizar recursos propios de Extremadura, debe ser estimulado desde la Administración Pública, apoyando sus oportunidades y dando a conocer su oferta, como sector estratégico de la Comunidad.

Segunda.- El CES entiende que el hecho de que la regulación de la ordenación general de la actividad turística, aparezca en el Anteproyecto con contenidos nuevos de gran importancia (la mención al desarrollo sostenible como modo de preservar los recursos turísticos y procurar su correcto aprovechamiento, el compromiso asumido de promover iniciativas para garantizar la accesibilidad al turismo de todas las personas y en particular de quienes tengan alguna discapacidad, la consideración de los recursos que contribuyan a reforzar la imagen de Extremadura, como el interés cultural o los espacios naturales como recursos estratégicos, y la calidad turística), supone una oportunidad de orientación de la ordenación de la actividad turística, desde parámetros de calidad, eficiencia y contenido social que, no obstante, podrían haberse desarrollado en mayor medida en la norma.

Tercera.- En el mismo sentido que la Comisión Europea, que ha identificado como un reto para los próximos años *“asegurar el turismo para todos”*, y ello en un contexto de *“reducir el carácter estacional de la demanda, mejorar la calidad del empleo turístico, promover el empleo fijo, mantener y mejorar la prosperidad y la calidad de vida de las comunidades locales, conservar y valorizar el patrimonio cultural y utilizar el turismo como una herramienta útil para el desarrollo sostenible”*, este Consejo considera conveniente implementar y favorecer iniciativas de turismo social dirigidas a los colectivos de jóvenes, mayores, personas con discapacidad y familias con dificultades sociales, con un alcance europeo, que, además, ayude a la construcción del concepto y realidad de ciudadanía europea.

Cuarta.- El CES considera necesario que desde las Administraciones Públicas, autonómica y local, se haga un esfuerzo especial de apoyo al turismo rural, que en nuestra Comunidad tiene una fuerte presencia, a través de la información y asistencia, de la promoción de distintivos de calidad, del asesoramiento de la elaboración de publicaciones y guías turísticas, etc.

Para ello, el Anteproyecto cuenta con instrumentos que pueden ser útiles para consolidar esta modalidad que está demostrando una mayor resistencia que otras ante la actual coyuntura del mercado turístico y aporta importantes beneficios a la Comunidad.

En consideración a lo expuesto:

El Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el día 15 de noviembre de 2010 aprobó por unanimidad el precedente Dictamen sobre Anteproyecto de Ley de Desarrollo y Modernización del Turismo de Extremadura.

Vº Bº

El Presidente del Consejo
Económico y Social de Extremadura

La Secretaria General del Consejo
Económico y Social de Extremadura