



Consejo  
Económico y  
Social de  
Extremadura

DICTAMEN 5/2017

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE  
MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/2011, DE 31 DE  
ENERO, DE DESARROLLO Y  
MODERNIZACIÓN DEL TURISMO DE  
EXTREMADURA.

# DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 2/2011, DE 31 DE ENERO, DE DESARROLLO Y MODERNIZACIÓN DEL TURISMO DE EXTREMADURA.

## I.- ANTECEDENTES.

El pasado 1 de septiembre de 2017, se solicitó por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Economía e Infraestructuras, a los efectos previstos en artículo 69 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en el artículo 5 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, de Creación del Consejo Económico y Social de Extremadura, que éste emita Dictamen sobre:

**“Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2011, de 31 de enero, 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 10 de Octubre de 2017 ha acordado aprobar por unanimidad el siguiente

## DICTAMEN

## II.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley se fundamenta en el artículo 9, apartado 19, del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que atribuye a la Comunidad autónoma la plenitud de la función legislativa en materia de turismo, ordenación, planificación, información y promoción interior y exterior, regulación de los derechos y obligaciones de los usuarios y de los prestadores de servicios turísticos, y regulación y clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y hosteleros. Está formado por una parte expositiva, un artículo único, distribuido en 24 apartados, una disposición transitoria única y una disposición final única.

La Exposición de Motivos que precede al texto normativo justifica la norma proyectada basándose en la necesidad de efectuar diversas modificaciones de la regulación del sector turístico, con el fin de dotar a la Ley existente, Ley 2/2011, de

31 de enero, de Desarrollo y Modernización del Turismo de Extremadura, que regula actualmente el sector turístico de Extremadura, y su posterior modificación de mediante la Ley 7/2014, de 5 de agosto. Se justifica indicando que este Anteproyecto de Ley pretende dotar al sector “de mayor seguridad jurídica, de facilitar el ejercicio de la actividad por parte de las empresas turísticas, y adaptarla a normativa básica estatal de obligado cumplimiento”.

### 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 lo que respecta a antecedentes y trámites previos, consideramos que se han seguido los cauces oportunos (puede comprobarse en la documentación que acompaña el Anteproyecto). Hay que indicar, al respecto, que sólo han existido dos alegaciones (un particular y la Asociación de Campings de Extremadura), como fue indicado por el Sr. Director General de Turismo de la Consejería de Economía e Infraestructuras en la presentación que hizo de este anteproyecto de Ley ante la comisión Permanente del CES, el pasado 14 de septiembre.

El texto normativo viene 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. Además, se ha adjuntado documentación relativa a plazos de alegaciones, trámites de audiencia e información pública y presentación de sugerencias. Se ha de señalar que todos los informes exigibles son favorables.

Así, se ha facilitado la siguiente documentación:

Documento 1. Texto del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura.

Este texto se corresponde, con el expuesto al Portal de Transparencia y Participación Ciudadana, con el elevado al Consejo de Gobierno celebrado con fecha 25 de julio de 2017 para la comunicación previa a dicho órgano de la tramitación del Anteproyecto de Ley así como el sometido a trámite de información Pública en el DOE.

Documento 2. Resolución de la Dirección General de Turismo de 26 de junio de 2017, sobre la apertura de un plazo de presentación de sugerencias al borrador del anteproyecto mediante su publicación en el Portal de Transparencia y Participación Ciudadana de acuerdo con la Ley 4/2013, de 21 de mayo de Gobierno Abierto de Extremadura.

Documento 3. Solicitud de la Secretaria General de fecha 27 de junio de 2017, de Publicación del borrador del Anteproyecto en el Portal de Transparencia y Participación Ciudadana.

Documento 4. Certificación de la Dirección General de Turismo de fecha 11 de julio de 2017 relativa a la no presentación de sugerencias al texto del anteproyecto de ley en el Portal de Transparencia y Participación Ciudadana.

Documento 5. Moción del Consejero de Economía e Infraestructuras presentada al Consejo de Gobierno en relación con la comunicación previa sobre la tramitación del anteproyecto de fecha 25 de julio de 2017.

Documento 6. Informe favorable de la Abogacía General de la Junta de Extremadura en relación con la comunicación previa sobre la tramitación del anteproyecto de fecha 25 de julio de 2017.

Documento 7. Certificación expedida por la Secretaria del Consejo de Gobierno, relativa a la comunicación previa sobre la tramitación del anteproyecto de fecha 25 de julio de 2017.

Documento 8. Apertura del trámite de información pública del anteproyecto mediante publicación de la Resolución de la Secretaria General de 25 de julio de 2017 en el DOE de 26 de julio.

Documento 9. Certificado de 7 de agosto de 2017, del Secretario del Consejo de Turismo sobre la audiencia en el seno del órgano del texto del anteproyecto

Documento 10. Certificado de la Secretaria General de 11 de agosto de 2017, sobre el desarrollo del trámite de información pública.

Documento 11. Alegaciones de Don Gabriel Bermejo González presentadas en el trámite de información pública.

Documento 12. Informe del Jefe de Servicio de Empresas y Actividades Turísticas sobre las alegaciones de Don Gabriel Bermejo González.

Documento 13. Alegaciones de la Asociación de Camping de Extremadura presentadas en el trámite de información pública.

Documento 14. Informe del Jefe de Servicio de Empresas y Actividades Turísticas sobre las alegaciones de la Asociación de Campings de Extremadura.

Documento 15. Petición de Informe Impacto de Empleo de fecha 8 de agosto de 2017.

Documento 16. Memoria descriptiva de impacto en el empleo de fecha 8 agosto de 2017.

Documento 17. Informe de Impacto en el Empleo del anteproyecto de fecha 22 de agosto de 2017.

Documento 18. Petición de informe de simplificación de procedimientos de fecha 8 de agosto de 2017.

Documento 19. Informe de 14 de agosto de 2017 de la Inspección General de Servicios relativo a la simplificación de procedimientos en el anteproyecto.

Documento 20. Informe -contestación de 25 de agosto de 2017, de la Inspectora

Provincial de Turismo con relación a las recomendaciones en materia de simplificación.

Documento 21. Petición de informe de impacto de género de fecha 8 de agosto de 2017.

Documento 22. Informe de impacto de género



Documento 23. Informe de necesidad y oportunidad.

Documento 24. Tabla de disposiciones afectadas.

Documento 25. Memoria económica.

De entre toda la documentación complementaria facilitada por la Consejería de Economía e Infraestructuras, queremos destacar:

- La Memoria económica que se limita a indicar: La aprobación del presente anteproyecto de ley y la aplicación de las disposiciones contenidas en el mismo no supone incremento de gasto ni disminución de ingresos para esta Administración Autonómica, de tal forma que no procede realizar la estimación del coste a que dará lugar, en los términos previstos en el artículo 66.1 mencionado con anterioridad. Este informe viene de la Dirección General de Turismo, y no de la Secretaría General de Economía e Infraestructuras, que es lo habitual. Sí que se ha acompañado por parte de la citada Consejería una "Memoria descriptiva" de fecha 8 de Agosto de 2017, de la Dirección General de Turismo, el cual indica en sus apartados 5 y 6 que: "Dicha medida legislativa, tal y como se deduce de la memoria económica, no conlleva incremento de gasto ni disminución de ingresos", y que no requiere financiación. A este respecto, cabe mencionar que se contradice, aunque sea en una cuantía escasa, con el Informe de Simplificación de la Inspección General de Servicios de fecha 14 de Agosto de 2017.
- Informe de la Inspección General de Servicios relativo a la simplificación de procedimientos en el anteproyecto, de fecha 14 de agosto de 2017. Cabe mencionar aquí la valoración que efectúa este informe, en cuanto a la simplificación administrativa, en sus apartados segundo y tercero:

- 
- 
- o Apartado Segundo: "...contempla una modificación en el artículo 45 que regula la dispensa del cumplimiento de determinados requisitos, introduciendo, desde la perspectiva de la simplificación administrativa, dos cambios de largo alcance. Por un lado, la solicitud de dispensa debe estar motivada e ir acompañada de un "informe técnico cualificado". Por otro lado, se crea un apartado 3, cuyo tenor literal es el siguiente: "El plazo de resolución será de tres meses salvo aquellas solicitudes de dispensa que se refieran a la climatización que tendrá un plazo de resolución de un año. Transcurrido el plazo sin haberse notificado la resolución expresa, la solicitud deberá entenderse desestimada". La modificación legal introduce una carga administrativa (informe técnico cualificado) y estira el plazo de resolución en los supuestos de climatización, hasta un año. Si para el primer caso nos remitimos a la normativa que incide en la necesidad de no incrementar el número de cargas administrativas, particularmente, el mencionado artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; para el segundo caso, debería reflexionarse sobre la necesidad de estipular un plazo de resolución tan amplio y sobre el sentido del silencio. En este supuesto, el sentido desestimatorio del silencio está amparado en la propia Ley, tal y como dispone la Ley 39/2015, de 1 de octubre, citada, en su artículo 24.1, para los procedimientos administrativos iniciados a solicitud del interesado. También para el plazo de resolución, el amparo es legal (artículo 21.2, párrafo segundo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), pero desde el punto de vista de la simplificación administrativa es excesivo, toda vez que la solicitud está respaldada por un "informe técnico cualificado" que no existe en la Ley actualmente en vigor y que, de alguna manera, **allana el trabajo al órgano competente para resolver.**

- o Apartado tercero: "Por último, la creación de un artículo 83 bis regula los establecimientos singulares y en su apartado dos dispone que "para la calificación del establecimiento como singular deberá presentarse informe suscrito por técnico cualificado en la materia, acompañado de la documentación acreditativa pertinente, en los que se justifique la

*singularidad del establecimiento mediante la presentación de las características y/o condiciones excepcionales de la prestación de la actividad turística, atendiendo a criterios de innovación, originalidad del proyecto u otros similares y su aportación particular a la industria turística*". Tanto el informe suscrito por técnico cualificado, como la documentación acreditativa pertinente, entrañan una serie de cargas administrativas indeterminadas, por lo que en una eventual regulación reglamentaria debería tenerse en cuenta el artículo 1293 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, citada, en sus apartados 3 y 4, donde se establece lo siguiente: " En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

Cabe señalar también, que este informe cuantifica los costes que supondrá el procedimiento de Dispensa a través de una tabla (indica grosso modo) el incremento de costes que conlleva la modificación legal objeto de informe.

Concluyendo con las siguientes recomendaciones:

**PRIMERA.-** *Cuando se desarrollen reglamentariamente las disposiciones legales modificadas e impliquen la creación de nuevas cargas administrativas, tener en cuenta el principio de proporcionalidad, garantizado en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.*

**SEGUNDA.-** *Reflexionar sobre la necesidad de cambiar el sentido del silencio y reducir el plazo de resolución en los procedimientos de Dispensa modificados por el Anteproyecto de Ley; así como sobre la necesidad de exigir informe técnico cualificado en el mismo procedimiento de Dispensa.*

**TERCERA.-** *Contemplar la implementación electrónica de los procedimientos.*

A este respecto, cabe mencionar el informe de respuesta de la Dirección General de Turismo, de fecha 25 de agosto de 2017, del cual resaltamos:

- Respecto del Informe Técnico cualificado: " ... *el procedimiento de concesión*



*de una dispensa o exención de un requisito legal o reglamentariamente establecido, de imprescindible cumplimiento para la totalidad de empresarios y que responde a una concreta necesidad de calidad, seguridad o bienestar, concedida de modo individual, por un acto administrativo singular de un órgano dependiente del titular de una Consejería, ha de ser lo suficientemente garantista como para dejar patente que la ausencia de tal requisito en modo alguno supone un detrimento de esos estándares establecidos ni un privilegio discrecional para el empresario al que se le concede ni, mucho menos, un menoscabo de las condiciones contratadas por el turista y que espera encontrar". Y continúa: "Por ello, es imprescindible poder valorar las condiciones excepcionales que permiten al empresario prescindir de un requisito legalmente establecido, ha de ser previa solicitud de éste y con los argumentos suficientes como para aportar al órgano competente para resolver..."*

- Respecto al plazo de un año para resolver y sentido del silencio: *"Por lo que se refiere al plazo de resolución en los supuestos en los que la solicitud de dispensa..., que se ha determinado en un año, como excepción al plazo general que será de tres meses, ha de indicarse que el mismo responde a la necesidad de que este plazo abarque la totalidad de las estaciones del año en las que se producen condiciones extremas de temperatura con objeto de proceder a una medición de las mismas que aporte el elemento de juicio definitivo que asegure que no son necesarios elementos técnicos de climatización para alcanzar temperaturas de bienestar en los establecimientos".* Respecto al silencio administrativo: *"Si se admite como posible la existencia de un silencio positivo en este tipo de procedimientos que pretenden eliminar un requisito legal para un caso concreto se pondría en cuestión la propia necesidad de existencia del requisito en cuestión... Por ello, se considera que el sentido del silencio en el caso que nos ocupa ha de ser necesariamente negativo".*

- Informe del Instituto de la Mujer de Extremadura, sobre impacto de género y

diversidad de género, en relación con este Anteproyecto de Ley. Es concreto y se limita a considerar que no afecta de forma desigual (directa ni indirectamente a mujeres y hombres), ni incide en el acceso a los recursos, la norma resulta ser no pertinente al género, por lo que resulta innecesario el informe de impacto de género. No obstante indica que se realice una revisión del lenguaje utilizado.

- Informe del Servicio Extremeño Público de Empleo, en relación con el impacto sobre el empleo del citado Anteproyecto de Ley, de fecha 22 de agosto de 2017. Este informe indica textualmente: "...De cara a su impacto sobre el empleo, la disposición evaluada no va encaminada a crear de manera directa nuevos puestos de trabajo. Las medidas previstas son de carácter general, que deberán ser puestas en marcha a través de medidas singulares y concretas de desarrollo de la Ley, y que tendrán una concreción mayor en términos de creación de empleo... El incremento de calidad sí ha de suponer un favorecimiento de los procesos de creación de empleo en el sector".

#### **A.1) Consideración general del texto.**

La competencia en materia de turismo aparece recogida como exclusiva en el artículo 7.1.17 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (con carácter exclusivo la promoción y ordenación del turismo). El traspaso de competencias se hace efectivo con el Real Decreto 2912/1979, de 21 de diciembre, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Junta Regional de Extremadura en materia de turismo (preautonómico) y con el Real Decreto 2805/1983, de 1 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de turismo. Además, en el anteproyecto de Ley que analizamos, se hacen valer otras competencias autonómicas, como la referida a procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la propia organización (art. 7.1.29), así como la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen local (art. 8.1 del propio Estatuto de Autonomía).

Cabe indicar que el texto explica todas las modificaciones que se efectúan sobre la Ley 2/2011 de 31 de Enero, de desarrollo y modernización del turismo de

Extremadura, con un objetivo claro: dotarla de mayor seguridad jurídica, de facilitar el ejercicio de la actividad por parte de las empresas turísticas, y adaptarla a normativa básica estatal de obligado cumplimiento. En síntesis, tal y cómo nos indicó el alto Cargo en su comparecencia, intenta proteger a la sociedad frente a las situaciones ilegales.

En este sentido, desde el CES indicamos que este Anteproyecto de Ley apenas actualiza nada relativo a la potenciación de la calidad del sector, sino que se limita, fundamentalmente, a mejorar los mecanismos de control. Perdiéndose, nuevamente, la oportunidad de desarrollar normativas que potencien realmente las estrategias necesarias de calidad y formación que el sector necesita. Téngase en cuenta que la propia Ley 2/2011 de 31 de enero, dispone de apartados relativos al fomento, promoción y calidad turística. Del mismo modo, se pierde la oportunidad de articular aspectos relativos a la mejora en la gestión de las infraestructuras turísticas, autónomos y asalariados. En este sentido, consideramos que, cuando el tercer párrafo de la exposición de motivos se refiere al turismo como una actividad económica de primer orden, que contribuye a la generación de riqueza en la región, debería añadir también la generación de empleo de calidad como otra de sus contribuciones.

Deseamos también poner énfasis en la importancia de la mejora de la formación de los recursos humanos involucrados en la actividad turística, que es otro de los objetivos del Plan Turístico de Extremadura, cuestión que se antoja imprescindible si se quiere garantizar la calidad del turismo. Así, en relación a las obligaciones de las personas titulares de las empresas turísticas, tratado en el artículo 42 de la Ley 2/2011. en su letra n “velar por la formación continua de sus trabajadores y trabajadoras”, y con objeto de reforzar este objetivo del Plan Turístico se podría ampliar la obligación haciendo participe a la Administración de la puesta a disposición de los recursos de apoyo necesarios para la recualificación de personas trabajadoras.

Por último, en lo que a consideraciones generales se refiere, es necesario tener en cuenta que no será posible ofrecer la posibilidad de disfrutar de un turismo de

calidad mientras la región no cuente con las infraestructuras necesarias y suficientes que mejoren y garanticen la accesibilidad de los turistas a la región.

## **B.- De carácter específico.**

### **B.1) 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 oportuno indicar que, una vez justificada la actualización de la norma autonómica, la exposición de motivos justifica, con bastante detalle, todos los puntos relativos al articulado, resaltando los aspectos esenciales y las principales justificaciones.

No obstante, el deseo de conseguir un sector turístico de calidad al que alude esta exposición de motivos, debería añadir un aspecto importante, cual es la Responsabilidad Social Empresarial, concepto que cuenta con una ley en Extremadura (15/2010), ley pionera en el ámbito autonómico y que viene a proyectar un desarrollo normativo alrededor de este concepto voluntario. Este planteamiento recoge el conjunto de elementos regulables bajo una perspectiva de apoyo y contribución al desarrollo de empresas extremeñas éticas a la vez que competitivas, conceptos que deben ir unidos. Mencionar que la citada ley enumera como elementos configuradores de “la empresa socialmente responsable”: la ética y los valores de la empresa, los recursos humanos y las relaciones laborales, el medioambiente en la empresa, la relación social de la empresa y el tratamiento responsable de la información y la comunicación. Esta idea de sostenibilidad y responsabilidad del sector turístico debería contemplarse en la norma básica autonómica que representa la Ley 2/2011 objeto de modificación.

Como cuestión menor, indicar que en la segunda página (el texto no está paginado), al final del párrafo cuarto falta la “s” de “mismas”.

### **RESPECTO A LOS APARTADOS DEL ARTÍCULO ÚNICO: MODIFICACIÓN DE LA LEY**



- Con respecto a la actualización efectuada en la redacción del artículo 42, en lo que respecta al apartado n) “Velar por la formación continua de sus

trabajadoras y trabajadores”, se podía haber potenciado más el concepto, en aras a mejorar la calidad de las competencias y formación de las personas en su puesto de trabajo. Velar no es más que vigilar o estar atento.

- En lo que se refiere al artículo 45. Dispensa. En el segundo párrafo, entendemos que debería tratarse de la letra c) del primer párrafo. En este mismo artículo 45, en el apartado 3, consideramos que el silencio administrativo debería ser positivo, aparte de no comprender por qué para el caso de las solicitudes de dispensa de la climatización, el plazo de resolución se amplía a un año: no se justifica esta diferencia. Además, esto se contradice con el objetivo de simplificación administrativa que plantea el Anteproyecto.

- Discusión acerca del apartado Noveno: Se modifica la redacción del artículo 61, con el siguiente tenor literal: *“Tienen la condición de apartamentos turísticos los bloques de viviendas, apartamentos, casas y otras edificaciones semejantes, con independencia del material utilizado en su construcción, que oferten, mediante contraprestación económica, servicio de alojamiento turístico, y que dispongan de las instalaciones adecuadas para la preparación, conservación y consumo de alimentos dentro de cada unidad de alojamiento.”* Observando la redacción de la Ley, existen modificaciones en la redacción. Así, se ha eliminado “conjuntos de apartamentos” que ha sido sustituido por “apartamentos”. En este sentido, consideramos que limitarse a dejar el concepto solo como “apartamentos”, configura un planteamiento excesivamente liberal, difícil de controlar y que puede generar conflictos a medio plazo en viviendas comunitarias. De hecho, la vivienda ya lleva una calificación de uso en el momento en que es construida. Continuando en este mismo artículo 61, en su redacción anterior indicaba: *“... que oferten, profesional y habitualmente,...”*, mientras su modificación indica: *“... que oferten, mediante contraprestación económica,...”* Es decir, también desaparecen los conceptos “profesional y habitualmente”, lo que de facto significaría que cualquier vivienda pueda ser catalogada como servicio de alojamiento turístico si se procediera a un arrendamiento vacacional o de

temporada. En todo caso, jurídicamente debería analizarse que la vivienda deba ser utilizada bajo la premisa de “servicio de alojamiento turístico”, e interpretar el alcance de su contenido, ya que como práctica comúnmente establecida, las viviendas particulares (principalmente de segunda residencia) son arrendadas de forma ocasional en periodo vacacional o de temporada sin ofrecer ningún tipo de servicio adicional (limpieza diaria, lavandería, desayuno, conexión a internet). No obstante, según la redacción del artículo, las mismas pudieran ser afectadas por la regulación de la Ley al ser equiparadas a los alojamientos turísticos. En este sentido, hay que recordar la Ley vigente 29/1994 de 24 de Noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU), regula en su artículo 3.2 el arrendamiento para uso distinto del de vivienda, que nos dice que, bajo esta norma se rigen: “...*los arrendamientos de fincas urbanas celebrados por temporada, sea ésta de verano o cualquier otra, y los celebrados para ejercerse en la finca una actividad industrial, comercial, artesanal, profesional, recreativa, asistencial, cultural o docente, cualquiera que sean las personas que los celebren.*” El único matiz sobre la aplicación legal antedicha se recoge en el artículo 5 e) de la misma Ley 29/1994 en su redacción de la Ley 4/2013 de 4 de Junio, que establece la exclusión del ámbito de aplicación de la LAU a: “La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial.” Así pues, de la redacción propuesta en el Anteproyecto NO QUEDA CLARO que la aplicación de la Ley de Desarrollo y Modernización del Turismo en Extremadura para el servicio de alojamiento turístico y que se vincula a las viviendas, apartamentos o casas, con contraprestación económica, DEBAN SER exclusivamente aquellas que se relacionan con la exposición en canales de oferta turística para su comercialización o promoción. A mayor abundamiento, la propuesta de modificación del artículo 61, no habla de arrendamientos sino de OFERTAS, lo que claramente debe relacionarse con la exclusión prevista en el artículo 5 c) de la Ley 29/1994, que se refiere las cesiones temporales de uso para fines



turísticos y que son ofertados en canales al uso. Por ello, el mencionado concepto jurídico de cesión temporal de uso referido al uso turístico, (excluido de la aplicación de la Ley de Arrendamientos) marca la separación y diferencia con el concepto jurídico de arrendamiento (que se regula por la LAU). La nueva regulación que se propone, debería tratar de distinguir en el objetivo de tratar de alcanzar una mayor seguridad jurídica, entre lo que podrían denominarse como viviendas vacacionales, (por ej. las de segunda residencia), de aquellas que pudieran alquilarse y que son publicitadas por la propiedad a través de un canal público con su oferta de alojamiento vía internet o por otros medios de publicidad, que consiguen una habitualidad en su negocio de alquiler y que por ende, debieran ser asimilados a los bloques de alojamientos turísticos. En todo caso, dicha asimilación con total seguridad provocaría un ulterior conflicto normativo en el cumplimiento de las exigencias legales que obligan a los “bloques”, tanto desde el punto de vista urbanístico, como de concesión de los permisos municipales por declaración de nueva actividad económica, regulación estatutaria de los edificios en la Comunidad de vecinos que pudiesen autorizar o no las mismas, etc.

Por todo ello, sería muy conveniente retomar en el borrador del anteproyecto en el artículo 61, los desaparecidos conceptos de habitualidad y profesionalidad en el alquiler de dichas viviendas o apartamentos, para que sean los denominados apartamentos turísticos y no las viviendas vacacionales ocasionales las que conformen el concepto de apartamentos o alojamientos turísticos.

Advertir de igual manera que el concepto de “servicio turístico” difiere en cuanto a su oferta, entre lo que ofertan los conjuntos de apartamentos que proporcionan a sus clientes servicios adicionales y que en ningún caso ofrece el apartamento individual “puro y duro”, que sólo cede el uso temporal del mismo, sin más servicios añadidos, y que por ello debiera tener un régimen jurídico obligacional diferente dentro de la propia Ley de desarrollo y modernización del turismo en Extremadura. Habrá por tanto que delimitar la separación del contrato de arrendamiento de temporada con el contrato de alojamiento turístico, definido como aquél en que se concierta la cesión del uso de un inmueble a cambio de un

precio por un tiempo determinado y que está dotado, además de mobiliario e instalaciones de unos servicios adicionales para el mejor disfrute del cliente (servicios de limpieza de habitaciones, piscinas, caja fuerte...).

En definitiva, la diferencia fundamental entre el alojamiento turístico y el arrendamiento de temporada reside en que en el de temporada se cede el uso temporal y oneroso de una vivienda sin que el arrendador se obligue a prestar ningún servicio ni a realizar actividad alguna en beneficio del arrendatario y por el contrario, el alojamiento turístico, considerado como apartamento turístico individual o conjunto de ellos, deberá reunir una serie de prestaciones adicionales que recibe el cliente desde el mismo momento de su ocupación. En el arrendamiento de temporada la relación se construye entre arrendador y arrendatario (se rige por la LAU), en el alojamiento turístico, la relación es entre empresa y cliente, cuya regulación se trata de encajar y regular jurídicamente en este Anteproyecto con los matices que hemos comentado. Y en todos los casos, la titularidad de las unidades aptas para el arrendamiento como alojamiento turístico, tiene siempre la obligatoriedad de su Registro como Actividad Turística dentro del Marco de la Dirección General de Turismo.

- Con respecto al artículo 124 (Reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario), se han suscitado dudas acerca de su redacción. Así, el pasado 20 de septiembre se efectuó una consulta desde el CES a la Dirección General de Turismo, a fin de que se nos aclarasen los dos apartados: "...el primero referido a una reducción del 20% en el pago y el otro apartado 40%.

En respuesta a esta consulta, se recibió escrito con fecha 19 de septiembre de la citada Dirección General en el que se indica:

*"En relación con la aclaración solicitada por el Consejo Económico y Social sobre el artículo 124 del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/20 II, de 31 de enero de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura, se informa lo siguiente:*



*En primer lugar, ha de aclararse que la modificación propuesta tiene como único fin la adecuación normativa a la entrada en vigor de La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por ello, sólo recoge lo que la normativa básica, de obligado cumplimiento impone”.*

A continuación, el escrito aclaratorio efectúa una serie de consideraciones acerca de la potestad sancionadora y los procedimientos que aclaran poco las dudas que suscita la actual redacción del artículo, pues la confusión principal estriba en la aplicación de los porcentajes.

Así, desde el CES consideramos que la confusión se puede producir cuando, en el Artículo 124.1 se hace mención al primer descuento del 20% por el reconocimiento de responsabilidad, para, a continuación, en el mismo Artículo 124.2 (y dado que el anterior apartado es requisito para que este segundo sea aplicable), sumar un nuevo descuento del 20% hasta totalizar el 40%, que es el único al que en este se hace mención. Así, la confusión podría resolverse, tal y como hace la Ley 39/2015, especificando que se trata de dos descuentos diferentes, del 20% cada uno de ellos, y que ambos son acumulables hasta totalizar el 40%.

Con objeto de aclarar aún más esta duda, consideramos relevante acudir al artículo 64 (Acuerdo de iniciación en los procedimientos de naturaleza sancionadora) de la Ley de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), el cual indica en el apartado 2, letra d): “ Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya tal competencia, indicando la posibilidad de que el presunto **responsable pueda reconocer voluntariamente su responsabilidad**, con los efectos previstos en el artículo 85. Si observamos este artículo 85 nos dice:

a) Iniciado un procedimiento.... Si el infractor Reconoce su Responsabilidad, se podrá resolver el procedimiento con la imposición de la sanción que proceda.

b) Si la sanción tiene carácter pecuniario El Pago Voluntario, en cualquier momento anterior a la resolución (desde el inicio hasta ese momento) implicará la terminación del procedimiento.

c) Ambos casos (Reconocer la Responsabilidad y el Pagar Voluntariamente) lleva a aplicar la reducción, de al menos el 20% sobre el importe de la sanción, siendo esta acumulable entre si y deben estar determinadas en la Notificación de la iniciación del Procedimiento.

d) El porcentaje puede ser reglamentariamente incrementado.

Por tanto, conforme a este artículo, parece que El Reconocimiento de la Responsabilidad y El Pago Voluntario conllevan, cada uno la reducción de, al menos el 20%, y por tanto acumulables entre si. Pero además se añade un principio de transparencia: que deben estar determinadas en la Notificación de la Iniciación del Procedimiento.

En resumen, la confluencia de estas dos circunstancias que posibilitan la acumulación de las reducciones hasta un 40%, no está demasiado claro en el texto del artículo 124 del Anteproyecto de ley que nos ocupa, por más que así se diga en su enunciado: "Artículo 124. Reconocimiento de Responsabilidad y pago voluntario".

En este sentido, consideramos que se debería efectuar una redacción más clara, quizá en los términos parecidos al artículo 85 de la LPAC. y que en todo caso se introduzca el principio de transparencia: en la Notificación de la Iniciación del Procedimiento deben estar determinadas sus importes y momentos en los que se aplican.

En consideración a lo expuesto, el Consejo Económico y Social de Extremadura, en su sesión plenaria celebrada el 10 de octubre, **aprobó por unanimidad** el precedente Dictamen sobre el **Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2011, de 31 de Enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura.**

Vº Bº  
Vicepresidente Empresarial del  
Consejo Económico y Social de  
Extremadura

Fdo. Fco. Javier Peinado Rodríguez

Secretaria General del Consejo  
Económico y Social de Extremadura

Fdo. María José Pecero Cuéllar