



**SRA. CONSEJERA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y
COMPETITIVIDAD**

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 28 de enero de 2016, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 187/2015, relativa al **anteproyecto de Ley de turismo (Ref.: DNCG_LEY_46423/2014_03)**.

Tras su deliberación, ha emitido por mayoría el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, la vocal Sra. Saiz Ruiz de Loizaga.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:

D^a M^a Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Luis M^a Eskubi Juaristi.

D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.

D^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.

D. Gorka Erlantz Zorrozuza Aierbe.

D. Imanol Zubizarreta Arteché.

D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.

D. Iñaki Calonge Crespo.

SECRETARIO:

D. Jesús M^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N° 9/2016

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| ANTECEDENTES | 4 |
| OBJETO Y DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY | 9 |
| INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN | 16 |
| EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN | 16 |
| I La fase inicial | 17 |
| II Audiencia y participación | 20 |
| III Informes | 22 |
| IV Memoria conclusiva | 27 |
| V Valoración del procedimiento | 27 |
| TÍTULO COMPETENCIAL Y MARCO NORMATIVO | 28 |
| I Título competencial | 28 |



| | | |
|--|--|------------|
| II | Marco normativo | 31 |
| ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO | | 36 |
| I | Consideraciones generales | 36 |
| II | Observaciones al articulado | 40 |
| A) | Título I.- Disposiciones generales. Artículo 2.- Ámbito de aplicación y definiciones: | 40 |
| B) | Título V.- La actividad turística. Capítulo I.- Disposiciones generales comunes: | 41 |
| | Consideraciones previas. | 41 |
| | Artículo 18.- Libertad de establecimiento y libre ejercicio de la actividad turística. | 44 |
| | Artículos 20 y 21.- Inicio de la actividad turística. Comprobación. | 44 |
| | Artículo 24.- Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi. | 46 |
| | Artículo 25.- Símbolos, distintivos y publicidad de los servicios turísticos. | 49 |
| | Artículo 28.- Venta ambulante y venta ocasional. | 50 |
| C) | Título V. Capítulo II.- Las empresas turísticas. Disposiciones generales comunes. | 51 |
| | Artículos 34 y 35.- Principio de unidad de explotación. | 51 |
| D) | Título V. Capítulo III.- Las empresas turísticas de alojamiento. | 56 |
| | Sección 1ª.- Establecimientos de alojamiento. Disposiciones generales comunes. | 57 |
| | Artículo 39.- Compatibilidad de explotación conjunta de diferentes tipos de establecimientos. | 57 |
| | Artículo 41.- Régimen de dispensa. | 58 |
| | Sección 4ª.- Los campings. Artículo 46.- Concepto. | 59 |
| | Sección 6ª.- Los albergues. Artículo 51.- Concepto y ámbito de aplicación. | 62 |
| | Sección 7ª.- Otros tipos de establecimiento. Artículo 52.- Ámbito de aplicación. | 64 |
| | Sección 8ª.- Las viviendas para uso turístico y el alojamiento en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico. Artículos 53 y 54. | 66 |
| E) | Título V. Capítulo IV.- Las empresas turísticas de mediación (artículos 55 a 63). | 71 |
| F) | Título V. Capítulo V.- Las profesiones turísticas (artículos 64 y 65). | 80 |
| G) | Título VII.- La disciplina turística. Capítulo II.- La Inspección de Turismo. | 83 |
| | Artículos 79 y 80.- Funciones y facultades de la Inspección de Turismo: | 83 |
| H) | Título VII. Capítulo III.- Las infracciones en materia de turismo. Artículos 89 a 94. | 86 |
| I) | Título VII. Capítulo IV.- La responsabilidad. Artículo 95. | 89 |
| J) | Título VII. Capítulo V.- Las sanciones. Artículo 101.- Constancia y publicidad de las sanciones. | 90 |
| K) | Título VII. Capítulo VII.- El procedimiento sancionador en materia de turismo. Artículo 108. | 95 |
| III | Observaciones de técnica legislativa | 96 |
| CONCLUSIÓN | | 107 |





ANTECEDENTES

1. El 17 de noviembre de 2015 ha tenido entrada en la Comisión la Orden de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, de 12 de noviembre anterior, por la que se somete a consulta el anteproyecto de ley de turismo.
2. El expediente recibido en la Comisión comprende, además de la orden de remisión y de la versión del anteproyecto objeto de la consulta (la fechada el 12 de noviembre de 2015), de la siguiente documentación del año 2015:
 - a) Orden de 9 de enero, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto.
 - b) Memoria económica, de 13 de enero.
 - c) Primer informe de impacto en función del género, de 14 de enero.
 - d) Parte I de una memoria sucinta del anteproyecto (previa al inicio de la fase de audiencia e información).
 - e) Orden de 17 de febrero, de la consejera citada, de aprobación previa del anteproyecto.
 - a) Informe jurídico de la asesoría del órgano proponente, de 23 de febrero.
 - b) Informe de impacto en la empresa, del mismo 23 de febrero.
 - c) Versión del anteproyecto, de 27 de febrero.
 - d) Resolución de 25 de febrero de 2015, de la Directora de Turismo, por la que se somete a información pública el anteproyecto (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco —BOPV— número 44, de 5 de marzo posterior).
 - e) Escrito de alegaciones de EKA/OCUV, Organización de Consumidores y Usuarios, enviado por correo electrónico el 17 de marzo (fecha de entrada de 23 de marzo). Escrito de 6 de abril, de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.
 - f) Escrito de alegaciones de la Asociación de Hostelería de Bizkaia, fechado el 18 de marzo (fecha de entrada de 23 de marzo). Escrito de 19 de abril de la Dirección de Turismo, en respuesta a las alegaciones



- g) Escrito de alegaciones de SORBELTZ, Club Vasco de Usuarios de Autocaravanas, registrado en dependencias administrativas el 24 de marzo.
- h) Escrito de alegaciones de AKTIBA, Asociación de Empresas de Turismo Activo de Euskadi, de 25 de marzo. Escrito de 27 de abril de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.
- i) Escrito de alegaciones de APARTURE, Asociación de Apartamentos Turísticos de Euskadi, fechado el 25 de marzo (fecha de entrada de 30 de marzo). Escrito de la Dirección de Turismo, en respuesta a esas alegaciones. Posterior correo electrónico de esa asociación, con nuevas alegaciones, de 8 de junio de 2015.
- j) Escrito de alegaciones del sindicato UGT Euskadi, de 27 de marzo de 2015 (con fecha de entrada de 7 de abril). Escrito de 26 de mayo de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.
- k) Escrito de alegaciones del Departamento de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Bizkaia, suscrito el 26 de marzo. Escrito de 25 de mayo, de la Dirección de Turismo, en respuesta a esas alegaciones.
- l) Escritos de alegaciones de la Federación de Euskadi de Empresarios de Campings, fechados el 26 de marzo (fecha de entrada de 31 de marzo). Escrito, de 6 de abril de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones
- m) Escrito de alegaciones de FEVITUR, Federación Española de Asociaciones de Viviendas y Apartamentos Turísticos, registrado en el Servicio de Correos el 29 de marzo. Escrito de 6 de mayo de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.
- n) Escrito de alegaciones de GAUBEA, Asociación de Hostelería y Turismo de Valdegovia, de 30 de marzo. Escrito de 25 de mayo de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.
- o) Escrito de alegaciones de APIT Euskadi, Asociación Profesional de Guías de Turismo del País Vasco, registrado en dependencias administrativas el 30 de marzo. Escrito de 8 de mayo de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.
- p) Escrito de alegaciones de doña Natalia Juez García, registrado en dependencias administrativas el 30 de marzo. Escrito de 12 de mayo de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.



- q) Resolución de la Directora de Turismo, de 30 de marzo, por la que se amplía el plazo concedido para alegaciones a Euskadiko Udalen Elkarte/Asociación de Municipios Vascos, EUDEL, previa solicitud de esta.
- r) Alegaciones de la Asociación Hotelera Destino Bilbao, remitidas por correo electrónico de 31 de marzo. Escrito de 25 de mayo de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.
- s) Escrito de alegaciones de AIRBNB Marketing Services Spain S.L., registrado en el Servicio de Correos el 31 de marzo. Escrito de 25 de mayo, de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones
- t) Escrito del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, de 31 de marzo, en el que manifiesta que no realiza alegaciones al anteproyecto.
- u) Escrito de alegaciones de Anfitriones Basque Country, Asociación de Apartamentos y Viviendas para uso turístico, registrado en dependencias administrativas el 8 de abril. Escrito de 26 de mayo de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.
- v) Documento de alegaciones de ADIGITAL, Asociación Española de la Economía Digital, registrado el 8 de abril. Escrito de 10 de julio de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.
- w) Observaciones del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco, en escrito fechado el 9 de abril (fecha de entrada de 15 de abril). Escrito de 20 de abril de la Dirección de Turismo, en respuesta a esas alegaciones.
- x) Escrito de alegaciones de NEKATUR, Asociación de Agroturismos y Casas Rurales de Euskadi, registrado el 14 de abril. Escrito de 20 de mayo de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.
- y) Escrito de alegaciones de OARSOALDEA, Agencia de Desarrollo Comarcal, fechado el 15 de abril. Escrito de 20 de mayo de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.
- z) Acuerdo de la Comisión Ejecutiva de EUDEL, de 16 de abril (fecha de entrada de 21 de abril), sobre las consideraciones que se efectúan al anteproyecto Escrito de 20 de mayo de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.
- aa) Escrito de alegaciones de la Asociación Vasca de Empresas OPC, de 17 de abril (fecha de entrada de 21 de abril). Escrito de 26 de mayo, de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.



- bb) Alegaciones efectuadas por CIC TourGune; alegaciones remitidas mediante correo electrónico de 8 de junio de 2015 por el presidente de la asociación ATRAE. Alegaciones realizadas por el mismo medio el 9 de junio siguiente por el director gerente de San Sebastián Turismo & Convention Bureau (Donostia 2016). Escrito de alegaciones de la Asociación de Hostelería de Bizkaia, de 8 de junio de 2015 (que suscribe también, mediante correo electrónico la Cámara de Comercio de Bilbao). Alegaciones por el mismo medio y en la misma fecha (8 de junio), del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, del Ayuntamiento de Bilbao (Bilbao Ekintza) y de doña Elixabete Rikondo, profesora del instituto Zubiri-Manteo. Respuesta a las alegaciones anteriores.
- cc) Escrito del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco, de 9 de junio (entrada de 11 de junio), que contiene las observaciones al anteproyecto. Escrito de 22 de junio de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.
- dd) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, del Gobierno Vasco, de 19 de junio (entrada de 23 de junio). Escrito de 26 de junio de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.
- ee) Segunda versión del anteproyecto, de 23 de junio.
- ff) Acta de la reunión de 23 de junio, de la Comisión Consultiva de Comercio del País Vasco. Se adjunta el escrito de propuestas a la segunda versión del anteproyecto, suscrito en la misma fecha por las Asociaciones de Personas Consumidoras (EKE y UCE).
- f) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas del Gobierno Vasco, de 30 de junio (entrada de 1 de julio). Escrito de 9 de julio de la Dirección de Turismo en respuesta a esas alegaciones.
- g) Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer (Emakunde), de 20 de julio (con entrada el 21 de julio —la versión en castellano— y el 30 de julio —la versión en euskera—). Escrito de 21 de julio de la Dirección de Turismo, en respuesta a esas alegaciones.
- h) Informe de Kontsumobide, Instituto Vasco de Consumo (en euskera), registrado el 21 de julio. Certificado de las alegaciones de la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi, fechado el 21 de julio. Escrito de 22 de julio de la Dirección de Turismo, en respuesta a esas alegaciones.
- i) Certificado del Secretario de la Mesa de Turismo de Euskadi, de 22 de julio, sobre el acuerdo adoptado en relación con el anteproyecto el 23 de junio anterior.



- j) Alegaciones del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco, mediante escrito de 23 de julio. Escrito de 28 de julio de la Dirección de Turismo, en respuesta a esas alegaciones.
- k) Tercera versión del anteproyecto, de 31 de julio.
- l) Segundo informe de impacto en función del género, de 30 de julio.
- m) Informe de la Autoridad Vasca de la Competencia (en adelante, AVC), emitido en el pleno de 6 de agosto (fecha de entrada de 7 de agosto). Escrito de 17 de setiembre de la Dirección de Turismo, en respuesta a esas alegaciones.
- n) Dictamen 17/2015, de 25 de setiembre, del Consejo Económico y Social Vasco (en adelante, CES), sobre el anteproyecto (fecha de entrada de 27 de setiembre). Escrito de 9 de octubre de la Dirección de Turismo, en respuesta a esas alegaciones.
- o) Informe de la Dirección de Turismo, fechado el 14 de octubre, en el que se explica la modificación del artículo 61 del anteproyecto —que afecta, también, a los artículos 20.5 y 31.2.b)—.
- p) Cuarta versión del anteproyecto, de 15 de octubre de 2015.
- q) Memoria del procedimiento de elaboración, de la Dirección de Turismo, fechada el 15 de octubre, a la que se acompañan como anexos: I) acta número 24 de la reunión del Consejo Consultivo de Turismo del País Vasco, celebrada el 26 de junio de 2014; II) documentación y actas de la Comisión de alojamientos del Consejo Consultivo de Turismo, de 16 de setiembre de 2014 —sobre una versión del anteproyecto de 9 de setiembre anterior— y de 30 de octubre siguiente; III) actas de la Comisión de viviendas y albergues del Consejo Consultivo de Turismo, de 8 y de 30 de octubre de 2014, junto con la documentación aportada; IV) Alegaciones al anteproyecto en su versión de 27 de febrero de 2015 —que ya han sido citadas más arriba, a las que ahora se añaden las reflexiones de don Raúl Pérez Iracheta, de 12 de abril de 2014 y el escrito del sindicato UGT Euskadi, de 27 de marzo de 2015—; V) acta número 1 de constitución de la Mesa de Turismo de Euskadi, en reunión celebrada el 21 de mayo de 2015, y acta de la reunión de la Comisión de ordenación de esa mesa, de 5 de junio siguiente.
- r) Informe de control económico-normativo, emitido por la Oficina de Control Económico (OCE), registrado el 26 de octubre. Escrito de 11 de noviembre, de la Dirección de Turismo, en respuesta a esas alegaciones.
- s) Segunda memoria económica, suscrita por la Dirección de Turismo el 10 de noviembre.



- t) Memoria complementaria de la Dirección de Turismo, de 12 de noviembre, sobre alegaciones y sugerencias tras la respuesta al informe de la OCE y antes de remitir el anteproyecto a esta comisión para dictamen.

OBJETO Y DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY

3. El anteproyecto de ley sometido a dictamen tiene por objeto regular la actividad turística en Euskadi, ordenar y disciplinar el sector turístico, así como establecer los principios y criterios de actuación de las administraciones turísticas.
4. Se estructura en exposición de motivos, ciento nueve artículos (integrados en siete títulos, varios divididos en capítulos, y, alguno de estos, en secciones), siete disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y tres disposiciones finales. El anteproyecto viene precedido de un índice.
5. La exposición de motivos traslada la evolución producida en el sector del turismo y la normativa que le ha afectado, desde la aprobación de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo (en adelante, LOT). Explicita su fundamento competencial y justifica el dictado de la norma en la consideración de que el turismo “se configura como una actividad del sector servicios que genera importantes beneficios económicos, constituyendo un recurso de primer orden en constante cambio y dinamismo, el cual va incorporando nuevas figuras alojativas y nuevas formas de prestación de servicios. Asimismo, la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y más específicamente el uso de la red para la comercialización global de los productos turísticos ha generado competencia globalizada y un nuevo tipo de turista mucho más exigente y más autónomo a la hora de diseñar los viajes”. Ese panorama exige una adecuación normativa para dar cobertura jurídica a esos cambios.
6. Entre los cambios a que da respuesta el anteproyecto, se mencionan expresamente: I) la inclusión del principio de unidad de explotación; II) la inclusión expresa de la exigencia de cumplimiento de la normativa medioambiental; III) como consecuencia de la modificación de la Ley estatal 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (LAU), se contemplan en la norma las figuras alojativas que resultan excluidas de ella, como son las viviendas para uso turístico; y IV) también se incluyen en su ámbito las habitaciones en viviendas particulares para uso turístico.
7. Se postula como objetivo de la norma “reflejar y actualizar aspectos de la realidad turística que aconsejan una concreción normativa específica de la que emane toda la producción normativa de desarrollo configurando un marco jurídico general y homogéneo”.
8. Finaliza la exposición de motivos con un resumen del contenido del anteproyecto.



9. En cuanto al articulado del anteproyecto, en primer lugar, el título I (“Disposiciones generales”) comprende los artículos 1 a 3. El artículo 1 delimita el objeto de la norma, en el sentido ya avanzado. El artículo 2 establece el ámbito de aplicación (administraciones públicas, organismos públicos y organismos y otras entidades de sector público que ejerzan su actividad en Euskadi en materia de turismo; las personas usuarias de actividades y servicios turísticos; las empresas turísticas; y las profesiones turísticas) y las definiciones a los efectos de la ley. El artículo 3 indica los fines de la ley.
10. El título II (“La Administración turística”) integra los artículos 4 a 6. El artículo 4 se refiere a la política turística, que se orientará a la consecución de una oferta diversificada, diferenciada, de calidad, competitiva, sostenible y atractiva a la demanda turística, y se basará en los principios rectores que se citan; al tiempo que reseña las acciones en que se concretará el impulso del incremento de la calidad turística y de los servicios que se prestan en el sector turístico. El artículo 5 delimita las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que se ejecutarán, en general, por el órgano competente en materia de turismo, y las de los municipios (información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local con arreglo a la normativa vigente). Y el artículo 6 indica y establece los aspectos básicos de los órganos consultivos o de asesoramiento: la Mesa de Turismo de Euskadi y los que se determinen reglamentariamente.
11. El título III, con la rúbrica “Los recursos turísticos”, agrupa los artículos 7 a 13 en dos capítulos. El capítulo I (intitulado también “Los recursos turísticos”) define tales recursos en el artículo 7; en el artículo 8 (“declaración e inventario”) establece que esos recursos se clasificarán en un plan sectorial específico, en función de su relevancia, con inventario de los que se consideren básicos —que habrán de ser objeto de declaración—; el artículo 9 se refiere al deber de preservación y respeto medioambiental a que han de someterse las actividades turísticas, en el marco de un desarrollo sostenible. Dentro del capítulo II (“La ordenación de los recursos turísticos”), el artículo 10 regula el plan territorial sectorial (cuyo ámbito es la Comunidad Autónoma de Euskadi —CAE—), a través del que se llevará a cabo la ordenación de los recursos turísticos de Euskadi; en virtud del artículo 11, el departamento del Gobierno Vasco competente en materia de turismo elaborará un mapa turístico del País Vasco donde haga constar los diferentes destinos turísticos, cuya consideración se establecerá en base a los criterios que menciona; conforme al artículo 12, la declaración de un destino corresponderá al departamento del Gobierno Vasco que tenga atribuida la competencia de turismo; y el artículo 13 contempla los planes directores correspondientes a cada uno de los destinos turísticos, con los rasgos característicos que se prevén en ese precepto.
12. En el título IV (“Las personas usuarias turísticas”), el artículo 14 enuncia los derechos de las personas usuarias turísticas; el artículo 15 se detiene en la regulación del derecho de acceso a los establecimientos y sus límites; el artículo 16 relaciona los deberes de las



personas usuarias turísticas; y el artículo 17 admite la posibilidad de que, sin perjuicio de otras vías de resolución de conflictos, la personas usuarias podrán plantear solicitudes de arbitraje para resolver sus quejas o reclamaciones, con arreglo al vigente sistema arbitral de consumo.

13. El título V (artículos 18 a 71) se rubrica “La actividad turística” y comprende seis capítulos, con el contenido que se resume seguidamente.
14. El capítulo I (artículos 18 a 28) establece las disposiciones generales comunes (con ese mismo título). En el artículo 18 se reconoce la libertad de establecimiento y libre ejercicio de la actividad turística, exigiéndose la presentación de declaración responsable o comunicación, y la obtención de la oportuna habilitación, en su caso; el artículo 19 se refiere al informe potestativo previo que puede recabar de la Administración turística la persona física o jurídica que proyecte la apertura, construcción o modificación de una empresa o establecimiento para uso turístico; el artículo 20 delimita los requisitos para el inicio de la actividad turística (la presentación a la Administración turística de Euskadi de la declaración responsable o comunicación); el artículo 21, en el marco del procedimiento que se inicia con esa declaración o comunicación, determina cómo se llevará a cabo la comprobación de datos y las consecuencias de la constatación de alguna inexactitud, falsedad u omisión esencial; conforme al artículo 22, se deberán comunicar a la Administración turística de Euskadi las modificaciones de datos esenciales y cese de la actividad; si se trata de cambios no esenciales, basta con una comunicación previa, en los términos que señala el artículo 23. En el artículo 24 se regula el Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi, cuya organización y funcionamiento se determinará reglamentariamente. El artículo 25 establece cuándo y cómo se llevará a cabo el uso de símbolos, distintivos y publicidad de los servicios turísticos. El artículo 26 recoge los rasgos característicos de los precios de los servicios turísticos, que serán libres. El artículo 27 identifica los supuestos de actividad clandestina, oferta ilegal e intrusismo profesional y las consecuencias anudadas a los mismos. El artículo 28, en relación con la venta ambulante y ocasional dentro de los establecimientos, prohíbe la primera —en las condiciones y con la salvedad que señala— y permite la segunda con los requisitos que impone.
15. El capítulo II (titulado “Las empresas turísticas. Disposiciones generales comunes”) agrupa los artículos 29 a 35. En el artículo 29 se contiene la clasificación de las empresas turísticas en dos categorías: de alojamiento y de mediación. El artículo 30 establece los derechos de las empresas turísticas a los efectos de la presente ley; el artículo 31 señala los deberes de las empresas turísticas; el artículo 32 se refiere específicamente a las obligaciones de información por parte de las empresas turísticas, extensible a los datos que se mencionan; el artículo 33, en relación con la sobrecontratación, dispone que las personas titulares de empresas turísticas no podrán contratar plazas que no



puedan atender en las condiciones pactadas, con las consecuencias que se anudan al incumplimiento de esa obligación; el artículo 34 establece que las empresas turísticas ejercerán su actividad bajo el principio de unidad de explotación, entendida como el sometimiento de la actividad turística a una única titularidad de explotación ejercida en cada establecimiento; y, según el artículo 35, la infracción de ese principio supone la exclusión de los alojamientos implicados de la oferta turística de Euskadi, con las consecuencias que se expresan, además de las sanciones que correspondan.

16. El capítulo III, dedicado a “Las empresas turísticas de alojamiento”, abarca los artículos 36 a 54 y comprende ocho secciones. El artículo introductorio del capítulo, el 36, establece la clasificación de las empresas turísticas de alojamiento en: establecimientos de alojamiento, viviendas para uso turístico y habitaciones en viviendas particulares para uso turístico.
17. La sección 1ª del capítulo III (artículos 37 a 41) contiene las disposiciones generales comunes de los establecimientos de alojamiento: en el artículo 37, su concepto; en el artículo 38, la tipología (establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos, campings, agroturismos y casas rurales, albergues, y otros tipos de establecimientos); en el artículo 39, la compatibilidad de explotación conjunta de diferentes tipos de establecimiento; en el artículo 40, los requisitos de los establecimientos de alojamiento; en el artículo 41, el régimen de dispensa, de carácter excepcional, de alguno de los requisitos y condiciones mínimas establecidas en las disposiciones que desarrollan la ley, excepto las de carácter medioambiental y de accesibilidad.
18. Cada una de las secciones 2ª a 8ª se dedica a cada uno de los tipos de establecimientos indicados. La sección 2ª se refiere a los establecimientos hoteleros y establece su concepto (artículo 42) y su clasificación (artículo 43) en: grupo de hoteles (en las modalidades de hoteles y hotelesapartamentos) y grupo de pensiones. La sección 3ª regula los apartamentos turísticos: su concepto (artículo 44) y su clasificación (artículo 45). La sección 4ª comprende los campings y determina su concepto (artículo 46); los servicios e instalaciones de que deben disponer —que se fijarán reglamentariamente— (artículo 47); y su categorización (que también se establecerá reglamentariamente) y los requisitos para su instalación (artículo 48). La sección 5ª, dedicada a los agroturismos y casas rurales, delimita su concepto (artículo 49) y los requisitos que deben cumplir, con arreglo a las categorías y características propias de cada uno de sus tipos que se dispongan reglamentariamente (artículo 50). La sección 6ª se refiere a los albergues y en el artículo 51 contiene su concepto y el ámbito de aplicación de la ley respecto a aquellos. Dentro de la sección 7ª, titulada “Otros tipos de establecimiento”, el artículo 52 indica que se encuentran en el ámbito de aplicación de la ley y de la normativa que la desarrolle, siempre que se encuentren en alguno de los supuestos que el propio precepto prevé: las residencias de estudiantes y colegios mayores; los alojamientos en carros, carrromatos, casas rodantes y similares,



inmovilizados, y las cabañas en los árboles; así como las hospederías. Por último, la sección 8ª regula el concepto y ámbito de aplicación de las viviendas para uso turístico (artículo 53) y el alojamiento en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico (artículo 54).

19. El capítulo IV del título V (artículos 55 a 63) lleva por título “Las empresas turísticas de mediación”, entre las que el artículo 55 incluye: las agencias de viaje; las agrupaciones de empresas turísticas que tengan por objeto la comercialización común de ofertas turísticas de las empresas agrupadas; y las centrales de reservas y las mediadoras turísticas y los operadores turísticos. El artículo 56 define las agencias de viaje; el artículo 57 establece los requisitos exigibles a las que quieran instalarse en Euskadi; y el artículo 58 remite al desarrollo reglamentario su clasificación y, en su caso, las limitaciones a su actividad. El artículo 59 define las centrales de reservas y mediadoras turísticas; y el artículo 60, el operador turístico. El artículo 61 señala las garantías a que se sujetan las empresas de mediación. El artículo 62 dispone cómo ha de realizarse la identificación de la agencia de viajes en la propaganda impresa, correspondencia y publicidad que realice. Y el artículo 63 prevé que se podrán regular reglamentariamente otras empresas turísticas de mediación diferentes a las contempladas en el capítulo IV.
20. El capítulo V regula las profesiones turísticas en los artículos 64 (sobre la actividad de guías de turismo) y 65 (relativo a la adopción de medidas por la Administración turística de Euskadi para la mejora y desarrollo en la formación profesional y reglada de las actividades propias de las profesiones turísticas).
21. El capítulo VI, rubricado “La acampada libre y las áreas especiales de acogida para autocaravanas”, integra los artículos 66 a 71. El artículo 66 fija el ámbito de aplicación de la ley en esa materia. El artículo 67 define la acampada libre, que prohíbe con carácter general, a salvo de los supuestos que menciona. El artículo 68 define las áreas naturales de acampada y las condiciones a que queda sometida la implantación de esas áreas en espacios naturales protegidos o en los lugares de la red *Natura 2000*. El artículo 69 acota el régimen de las zonas de acampada de titularidad pública y el artículo 70, el de la acampada provisional para eventos. Por último, el artículo 71 delimita las áreas especiales de acogida para autocaravanas.
22. El título VI del anteproyecto lleva por título “Empresas o establecimientos que realizan actividades de interés turístico” y comprende el artículo 72 (contiene su concepto y ámbito de aplicación, identificando las actividades que se consideran de interés turístico) y el artículo 73, en cuya virtud, tales establecimientos y actividades —además de los que puedan determinarse en aplicación de esta ley— pueden optar a procesos de categorización y distinción turística de sus servicios, conforme se determine reglamentariamente.



23. El título VII se ocupa de “La disciplina turística” y comprende los artículos 74 a 109, integrados en siete capítulos.
24. El capítulo I (“Objeto y ámbito de aplicación”) abarca los artículos 74 a 76. El artículo 74 establece el objeto y ámbito de aplicación de la disciplina turística: regulación de la actuación inspectora y de comprobación de las actividades turísticas, la tipificación de las infracciones, la determinación de las sanciones administrativas y el procedimiento sancionador. En virtud del artículo 75 se encuentran sometidos a la disciplina turística las personas físicas y jurídicas titulares de empresas turísticas y las que ejerzan una profesión turística. El artículo 76 deja a salvo la sujeción a otros regímenes (fiscalidad, consumo, prevención de incendios, sanidad, normativa laboral y de prevención de riesgos laborales u otro a que estuvieran sometidas las actividades turísticas).
25. El capítulo II regula “La Inspección de Turismo” en los artículos 77 a 88, con los siguientes contenidos: la potestad de comprobación (artículo 77); la titularidad de la función inspectora, que recae en la Administración turística de Euskadi (artículo 78); las funciones de la Inspección de Turismo (artículo 79); las facultades del personal inspector (artículo 80); la acreditación del personal inspector y habilitación de otro personal funcionario propio, con la posible colaboración del de otras administraciones (artículo 81); los derechos (artículo 82) y deberes (artículo 83) del personal inspector; la actuación inspectora (artículo 84); las comunicaciones de la Administración turística, y las diligencias e informes de la Inspección de Turismo (artículo 85); las actas de inspección (artículo 86); los deberes de las empresas turísticas y de las personas profesionales del turismo y obligaciones de información (artículo 87); y la denuncia, las quejas y reclamaciones (artículo 88).
26. El capítulo III (“Las infracciones en materia de turismo”) comprende los artículos 89 a 94. En el artículo 89 se definen las infracciones en materia de turismo; en el artículo 90 se prevén las reglas aplicables a las actuaciones constitutivas de infracción penal. El artículo 91 clasifica las infracciones en leves (las que se tipifican en el artículo 92), graves (previstas en el artículo 93) y muy graves (las del artículo 94).
27. El capítulo IV (“La Responsabilidad”), en un solo artículo, el 95, establece quiénes son responsables de las infracciones en materia de turismo (las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, que lleven a cabo las acciones u omisiones tipificadas como infracciones, con las particularidades que señala el precepto); así como la responsabilidad subsidiaria de las personas titulares de las empresas, servicios o actividades de carácter turístico, en los términos que contempla.
28. Dentro del capítulo V (“Las sanciones”), el artículo 96 refiere cómo se ejerce la potestad sancionadora; el artículo 97 indica las clases de sanciones (apercibimiento y multa, acompañadas, en su caso, las sanciones graves y muy graves por sanciones



accesorias); el artículo 98 establece los criterios para la graduación de las sanciones; el artículo 99 fija su cuantificación según el tipo de infracción y en los casos de reincidencia y reiteración; el artículo 100 identifica las sanciones accesorias y los supuestos en que proceden; conforme al artículo 101, en la Administración turística de Euskadi existirá un registro de sanciones, pudiéndose, además, acordar la publicidad de las infracciones muy graves; el artículo 102 refiere los supuestos en que, con independencia de las sanciones que se impongan, el órgano competente acordará la restitución de lo indebidamente percibido, así como la indemnización de los perjuicios causados; el artículo 103 faculta al órgano competente para acordar el cierre de empresas, establecimientos y viviendas de uso turístico por incumplimiento de los requisitos establecidos, como medida cautelar; el artículo 104 faculta a ese órgano para la imposición de multas coercitivas, independientes de las que pueden imponerse en concepto de sanción y compatibles con las mismas; el artículo 105 difiere al reglamento la determinación del órgano competente para instruir y resolver los expedientes sancionadores.

29. En el capítulo VI (“La prescripción y la caducidad”), el artículo 106 establece el régimen de prescripción de las infracciones y sanciones —plazos y su cómputo e interrupción, así como la regla de imprescriptibilidad de determinadas infracciones—, y el artículo 107, la caducidad del procedimiento sancionador.
30. Y dentro del capítulo VII (“El procedimiento sancionador en materia de turismo”), el artículo 108 recoge las especificidades del procedimiento sancionador en esta materia, y el artículo 109 determina la ejecutividad de las sanciones, con expresión de los recursos que proceden contra las resoluciones del procedimiento sancionador.
31. En cuanto a las disposiciones adicionales (DA) del anteproyecto, las siete que contiene abordan las siguientes materias: la actualización de las cuantías de las sanciones de carácter pecuniario, a llevar a cabo por el Consejo de Gobierno, con las limitaciones que se señalan (DA primera); el mantenimiento de los grupos, modalidades, categorías y especialidades actuales por parte de los establecimientos de alojamiento, salvo disposición en contrario (DA segunda); las referencias a la vigente Ley 6/1994, de 16 de marzo, de turismo del País Vasco, se entenderán realizadas a la presente ley (DA tercera); los órganos competentes y la forma de regular conjuntamente los senderos turísticos (DA cuarta); la determinación reglamentaria de la señalización turística (DA quinta); la habilitación para que, por vía reglamentaria, se determine el régimen jurídico de la explotación de establecimientos de alojamiento según diferentes modalidades de gestión (DA sexta); y la posibilidad de que la Administración turística de Euskadi instrumentalice acuerdos y protocolos de actuación (DA séptima).
32. Respecto a las disposiciones transitorias, la primera establece la aplicación de la normativa reglamentaria vigente en lo que no se oponga a la presente ley, hasta que



se desarrolle reglamentariamente lo previsto en ella; y, conforme a la segunda, los procedimientos sancionadores iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley —salvo que sus disposiciones resulten más favorables para el presunto infractor— se tramitarán y resolverán según las disposiciones vigentes en el momento de su inicio.

33. Las disposiciones finales prevén: la primera, la derogación de la LOT y de cuantas disposiciones se opongán a lo previsto en la presente ley; la segunda, la autorización al Gobierno Vasco para el dictado de disposiciones en desarrollo de la ley; y la tercera, la entrada en vigor de la norma el día de su publicación en el BOPV.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

34. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1 a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los “anteproyectos de Ley”, cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.

EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

35. La Comisión viene señalando que, al abordar el examen del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley en el seno del ejecutivo, tiene en cuenta que es el Parlamento el lugar donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y que “el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera de acuerdo con la Constitución y las Leyes (art. 97 CE)” (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre). Por ello, salvo los casos en que la Constitución (CE), el Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) o, en ocasiones, las leyes orgánicas prevean algún trámite específico —supuestos ciertamente excepcionales en nuestro ordenamiento—, aquel examen es esencialmente un instrumento para estudiar la racionalidad de la regulación proyectada, esto es, su utilidad (con el concreto contenido propuesto) para alcanzar los objetivos que persigue su dictado.
36. Cuando el producto elaborado va a ser una ley, el camino seguido por el ejecutivo en su elaboración debe estudiarse, no para evitar defectos que puedan afectar a su validez, sino como otra manera útil de afianzar el traslado al Parlamento de una regulación racional —fruto de una decisión meditada— y razonable —en sintonía con las pautas axiológicas de nuestro ordenamiento—. La única exigencia, así, que se ha de cumplir es que se acompañen los antecedentes necesarios para que el Parlamento pueda pronunciarse: al menos, memoria general, anejo de financiación e informe de



control económico —si comporta un gravamen al presupuesto—; el dictamen de este órgano consultivo; y los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara).

37. Esa es la razón que está detrás de la extensión a los anteproyectos de ley de la misma metodología que la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (LPEDG), impone para las disposiciones de carácter general. De esa forma —dice su exposición de motivos—, “se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone”.
38. Y ese es, asimismo, el sentido último del examen que realiza la Comisión del proceso de elaboración de los anteproyectos en el seno del ejecutivo. Por ello, siempre en la indicada perspectiva material, la Comisión analiza la fase de elaboración en el órgano promotor —las premisas fácticas y jurídicas que ha considerado, la reflexión que ha precedido al primer texto—; la fase de apertura del procedimiento a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados —cuál ha sido su valoración, cuáles las propuestas formuladas y cuáles los motivos que han guiado su aceptación o rechazo—; la participación (y la valoración) de las administraciones cuya actividad puede verse concernida por la futura regulación; y la intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de informar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo proyectado.
39. En el examen del procedimiento se comprueba también si durante la elaboración se han sopesado los factores de los que, en cada caso, depende la factibilidad de la regulación proyectada (si se han estudiado sus posibilidades de aplicación, su potencialidad real para obtener los efectos perseguidos) y, en esta vertiente, se pone especial atención en la forma en que se ha evaluado el impacto económico: si se ha medido el esfuerzo público que la normativa exigirá a las administraciones y el esfuerzo privado —si la naturaleza de la regulación lo requiriese—. En palabras del artículo 10.3 *in fine* LPEDG, si se ha evaluado “el coste que pueda derivarse de su aplicación para otras administraciones, los particulares y la economía en general” .
40. En el contraste del anteproyecto sometido a dictamen con el procedimiento que establece dicha LPEDG se observa lo siguiente.

I LA FASE INICIAL

41. Dentro de la fase inicial, que se desarrolla en el seno del órgano que promueve la iniciativa, el expediente traslada, en primer término, el dictado de la Orden de 9 de



enero de 2015, de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, que acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del anteproyecto. En esa orden se analiza el objeto y competencia para el dictado de la norma; su viabilidad jurídica y material; la repercusión de la norma proyectada en el ordenamiento jurídico; su incidencia presupuestaria; así como una relación de los trámites y actuaciones necesarias para su aprobación. Asimismo, consta la Orden de la misma Consejera, de 17 de febrero siguiente, en la que, además de aprobar el texto inicial del anteproyecto, ordena la continuación del procedimiento.

42. Figura un **documento titulado “Memoria sucinta del Proyecto de Ley Turismo. Parte I (Previa al inicio de la fase de audiencia e información)”**. En esa memoria se describen los antecedentes y se justifica la iniciativa normativa y las principales características del proyecto.
43. Se sitúa también en esa fase inicial la **memoria económica** del anteproyecto. En este caso, se ha elaborado en dos momentos: tras la Orden de la Consejera de Desarrollo Económico y Competitividad, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración del anteproyecto, y tras la emisión del informe de la OCE.
44. En ella se exponen sucintamente los antecedentes y el fundamento del anteproyecto, en los mismos términos que la memoria sucinta antes citada. También cuantifica los gastos e ingresos presupuestarios que ocasiona la entrada en vigor de la disposición y la financiación de los gastos. Al respecto, señala que las modificaciones que introduce la ley puede ser gestionada con los recursos económicos y humanos disponibles y asignados al departamento competente en el área de turismo, por lo que no se prevé una mayor dotación presupuestaria a tal fin. Añade que, no obstante, se habrá de adecuar la herramienta informática en la que se basa la gestión de los procedimientos de ordenación turística, cuyo coste se cuantifica. Se identifican los aspectos de la disposición que incidan o repercutan en materias propias de la Hacienda General del País Vasco (en especial, se contempla un previsible aumento de ingresos consecuentes al del importe de las sanciones). Se describe el programa económico presupuestario en el que se inserta la disposición propuesta.
45. En el apartado de ayudas y subvenciones se apunta que, al ampliarse la tipología de empresas, actividades y profesiones turísticas, y al concretar las actividades que son de interés turístico, aumenta el número de potenciales beneficiarios de los programas de apoyo al sector, sin que se haya previsto un aumento presupuestario específico para dotar de mayor importe a las ayudas y subvenciones. Indica que del anteproyecto no se deriva ningún coste para otras administraciones públicas.
46. En cuanto al coste que pueda derivarse de la aplicación de la norma para los particulares, efectúa, por un lado, una comparación entre el importe medio de las



diferentes clases de infracciones y el de las previstas, y, por otra parte, destaca que para los nuevos establecimientos, actividades y profesiones va a implicar unos gastos específicos vinculados con la contratación y mantenimiento del seguro de responsabilidad civil vinculado al inicio de la actividad y adicionalmente los vinculados a la contratación de las garantías (fianzas) respectivas, para el caso de las empresas turísticas de mediación. En cuanto a la evaluación del coste que puede generar en la economía general, se ofrecen unas gráficas sobre la aportación del turismo vasco al PIB y sobre los afiliados en el sector turístico de la CAE en el periodo 2011—2014.

47. Se han incorporado, asimismo, al expediente dos **informes de evaluación previa del impacto en función del género** (informe previsto en el artículo 19 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres), elaborados en la Dirección de Turismo, conforme a las directrices fijadas para su confección en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de agosto de 2012 (el segundo integra las aportaciones realizadas por Emakunde en el informe emitido en el procedimiento).
48. A la fase inicial que se desarrolla en el seno del departamento promotor pertenece igualmente el **informe jurídico** elaborado por la Asesoría jurídica del departamento promotor (artículo 7.3 LPEDG). En él se refieren los trámites necesarios para el procedimiento de elaboración (entre los que se prevé el informe de Landaberry); reseña los antecedentes del anteproyecto y analiza el objeto del anteproyecto en relación con la libertad de empresa (artículo 38 CE), reserva de ley (artículo 53.1 CE), la ampliación del elenco de actividades turísticas sujetas a ordenación: pisos y viviendas particulares; centrales de reserva y mediadores turísticos; guías de turismo, entre otros. Asimismo, examina la distribución competencial en la materia y resume y analiza el contenido de la norma. Concluye que el anteproyecto se considera ajustado a derecho.
49. También se incluye en esa fase inicial un **informe de impacto en la empresa** del anteproyecto, en el que se indica que el anteproyecto, en principio, “no supone la introducción de carga administrativa añadida alguna que pueda incidir en la actividad de las nuevas empresas o en la actividad de las ya existentes, toda vez que desde la introducción de declaración responsable, en sustitución del régimen de autorización (...) las cargas administrativas se redujeron a su mínima expresión, pudiendo iniciar la actividad turística con la mera presentación de la citada declaración responsable”. En relación con las empresas denominadas centrales de reserva y mediadores turísticos distintos de las agencias de viaje, señala que sí se introducen cargas administrativas, al exigirse el cumplimiento de determinadas garantías, al igual que para los guías de turismo, que precisarán de una habilitación para ejercer su actividad en el ámbito del patrimonio cultural vasco. Recuerda, igualmente, que el anteproyecto da entrada a otras figuras turísticas, como las viviendas para uso turístico y el alojamiento en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico, sujetas también ahora a la normativa turística y a su reglamentación. Por último,



identifica los preceptos del anteproyecto que tienen incidencia en los aspectos relacionados con la reducción de cargas administrativas y los valora de forma positiva.

II AUDIENCIA Y PARTICIPACIÓN

50. En cuanto a la segunda fase, relativa a la apertura del procedimiento a trámite de audiencia y participación, el examen ha de iniciarse con el trámite de **información pública** (previsto en el artículo 8.1 LPEDG), decisión procedimental que se estima correcta atendida la proyección de la iniciativa. Ese trámite se ha articulado mediante la Resolución de 25 de febrero de 2015, de la Directora de Turismo, que lo abre por un periodo de veinte días desde el siguiente al de su publicación en el BOPV número 44, de 5 de marzo posterior.
51. Se constata la realización de una amplia **audiencia** a través de las organizaciones y asociaciones que agrupan a los sectores afectados (artículo 8 LPEDG), además de las que han formulado alegaciones, mencionadas en el apartado del dictamen referido a los antecedentes.
52. El órgano proponente constata en una de las memorias del expediente que han sido consultadas, asimismo: la Asociación de Hostelería de Gipuzkoa; Xarma, Alojamientos con Encanto País Vasco; Basquetour; Debegesa; Federación Coordinadora de Personas con Discapacidad Física de Gipuzkoa, Elkartu; ONCE País Vasco; Asociación Nekazal Turismoa; Turdaibai-Urdaibaiko Turismo Euskarriko Elkartea-Asociación de Turismo Sostenible de Urdaibai; Federación de Hostelería del País Vasco; Gasteiz On; Aiaratur; Lenbur Fundazioa; la Ruta del Vino de Rioja Alavesa; Goierri Turismo, S.A.; Urola Garaiko Garapenerako Agentzia S.A.; Geogarapen; Iraurgi Lantzen, S.A.; Behemendi Landa Garapenerako Elkartea; Lea Artibaiko Garapen Agentzia S.A.; ADR Jata-Ondo; Asociación de Desarrollo Rural Urremendi; Asociación de Desarrollo Rural Gorbeialde; Asociación de hoteles de Gipuzkoa, Aspagi; Asociación de agencias receptoras de turismo de Euskadi, Asoarte; Asociación Hotelera Destinos Bilbao; Asociación de pensiones con encanto; Asociación Empresarial de Agencias de Viajes de Euskadi; Agencia Desarrollo Bidasoa-Bidasoa Activa/Bizirik; Tolosaldea Garatzen S.A.; Bilbao Ekintza, EPEL; North Incoming Service S.L.; ATRAE, Agencias turísticas receptoras asociadas de Euskadi.
53. También se ha remitido el anteproyecto para alegaciones, según informa el órgano tramitador, a la Universidad de Deusto; a las cámaras de comercio de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa; a los sindicatos ELA, LAB, UGT y CCOO; así como a Confebask, a SEA Hostelería de Álava, a la Federación alavesa de empresarios de Comercio y Servicios, a CECOBI-Confederación Empresarial de Comercio de Bizkaia; al Centro de congresos Kursaal; e igualmente al Palacio de Congresos y Exposiciones Europa; y Bilbao Exhibition Centre-BEC.



54. Por lo que concierne a la apertura del procedimiento a **otros departamentos del Gobierno Vasco**, en el expediente figuran las alegaciones, en sus respectivos ámbitos competenciales, de los siguientes: I) el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, relacionadas con el precepto que aborda el deber de preservación y respeto medioambiental. II) El Departamento de Seguridad, relativas a la confluencia con la normativa reguladora de los espectáculos y actividades recreativas —en especial, en materia de control y sanción—, y en relación con los derechos subjetivos de las personas usuarias conectados con la seguridad; así como respecto al alojamiento en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico —propone que, en cuanto forma de alojamiento turístico, se le dispense su tratamiento legal y se encuentre afecto a las obligaciones registrales prevenidas en la legislación de seguridad ciudadana—. III) El Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura apunta que los albergues y las colonias de vacaciones escolares u otros similares no pueden clasificarse como campings; propone la sustitución del término “campamento juvenil” por “lugar de acampada” y su exclusión del ámbito de aplicación de la ley, al igual que la de las colonias de vacaciones escolares; realiza valoraciones en relación con los albergues juveniles, proponiendo la modificación de la norma en diversos aspectos relacionados con ellos; y analiza el anteproyecto en los aspectos concernientes al patrimonio cultural —señala que se está tramitando un anteproyecto de Ley de patrimonio cultural—. Y IV) el Departamento de Empleo y Políticas Sociales ha comunicado al órgano promotor de la iniciativa que, examinado el contenido del anteproyecto, no realiza alegaciones al mismo.
55. En cuanto a la **consulta y participación de otras administraciones** afectadas por la regulación proyectada (artículo 9 LPEDG), consta el escrito de alegaciones de EUDEL, entre las que interesa destacar: I) el texto no incluye variaciones de alcance —a salvo de reformulaciones y actualizaciones de las figuras alojativas— y, sin embargo, no incorpora otras materias para resolver problemáticas que se presentan en el ámbito afectado. Así, por ejemplo, reclama una regulación más detallada de las competencias municipales en materia de turismo —y de los instrumentos de que se han de valer para llevar a cabo las mismas— y de los guías de turismo. II) Cuestiona el modelo de ordenación territorial del sector que propone el anteproyecto, a través de un plan territorial sectorial para la ordenación de los recursos turísticos de Euskadi. III) Alerta de la falta de precisión en cuanto a la declaración de los destinos turísticos. IV) Efectúa sugerencias de mejora en la regulación de las acampadas.
56. Asimismo, consta en el expediente que se ha remitido el anteproyecto, para alegaciones, a los ayuntamientos de Vitoria-Gasteiz, Bilbao y San Sebastián; a Zarauzko Udala; a la Cuadrilla de Laguardia-Rioja Alavesa; a la Cuadrilla de Salvatierra; y a la Mancomunidad del Alto Deba; y a otros organismos del sector público vasco: Turismo



Encartaciones-Enkartur; San Sebastián Turismo, S.A.; Zarauzko Turismo Bulegoa; Agencia de Desarrollo y Turismo de Oñati, S.A.

57. Se ha instado la participación de varios departamentos de cada una de las diputaciones forales (Álava, Bizkaia y Gipuzkoa). Ha formulado alegaciones el Departamento de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Bizkaia, relacionadas con la evaluación medioambiental necesaria para la protección del medio ambiente. Formula sugerencias de redacción de preceptos cuya materia conecta con esa evaluación: el artículo 9 (sobre el deber de preservación y respeto medioambiental), el artículo 10 (Plan territorial sectorial), el artículo 13 (sobre los planes directores, denominados estratégicos, en la versión del proyecto analizada por la diputación) y disposición adicional cuarta (sobre senderos turísticos).
58. La finalidad de los trámites de participación y audiencia se ha cumplido, su realización ha sido provechosa, no sólo porque ha permitido conocer las opiniones que la regulación suscita en todos los consultados, sino que ha facilitado la expresión sistemática de sus opiniones, permitiendo mejorar el texto inicial en lo que razonadamente el órgano promotor de la iniciativa ha considerado oportuno, pues éste ha estudiado todas las alegaciones, distinguiendo las aceptadas y las rechazadas, con explicación de los motivos.

III INFORMES

59. En orden a los informes emitidos, según lo señalado al inicio, la predeterminación normativa de la intervención de determinados órganos en el procedimiento, en razón a su cualificación en la materia o sector, está también enderezada a asegurar la racionalidad de las regulaciones proyectadas (ya que la opinión de cada órgano en su “parcela” tiene una cualificación específica).
60. La **Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración**, del Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco, ha emitido informe en cuanto a aspectos organizativos y estructurales, sin apreciar repercusiones significativas por la creación de nuevos órganos (Mesa de Turismo de Euskadi y Observatorio de Turismo de Euskadi —este, finalmente eliminado en la versión definitiva de la norma—); y en relación con aspectos procedimentales (en cuanto al régimen de dispensa de requisitos y condiciones, se apunta la escasa operatividad del sentido positivo del silencio en caso de no resolverse en el plazo de tres meses, que se considera excesivo —finalmente esa previsión se elimina en el anteproyecto—). Examina el artículo 4 del anteproyecto (los principios rectores de la política turística) e insiste en la necesidad de que los distintos procedimientos administrativos que se generen como consecuencia de la implantación de la norma y de su posterior



desarrollo deberán ofrecer la posibilidad de su tramitación electrónica e incluirse, asimismo, en el Catálogo de Servicios del Gobierno Vasco.

61. **Emakunde** ha aportado el informe previsto en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, de igualdad de mujeres y hombres (en adelante, LIMH), en el que realiza una valoración de los datos ofrecidos en el informe de evaluación de impacto en función del género. En cuanto al contenido de la norma, se realizan diversas propuestas para introducir la perspectiva de género en las regulaciones proyectadas sobre: campañas publicitarias; en el diseño y elaboración de los instrumentos de ordenación de los recursos turísticos (como en el plan territorial sectorial y los que afectan a los destinos turísticos); representación equilibrada de hombres y mujeres en los órganos que crea la norma; incluir la variable de sexo en el Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi (así como en el procedimiento de recepción y entrada de personas usuarias en los establecimientos de alojamiento) y, en su caso, también en la aplicación informática; se recuerda el contenido de las obligaciones de los artículos 3, 16, 18.4 y 23 de la LIMH, para que se observen al prever los datos que han de figurar en la declaración responsable, o en las condiciones para otorgar ayudas y subvenciones, o para suscribir convenios. El contenido de ese informe ha motivado la elaboración por parte de la Dirección de Turismo de un segundo informe de evaluación previa del impacto en función del género, ajustado a las sugerencias de Emakunde.
62. La **Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas** del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura del Gobierno Vasco ha emitido el informe establecido en el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Se ha informado desde la doble perspectiva del cumplimiento de la normativa lingüística y de su incidencia en la normalización del uso del euskera. Pese a lo que ya establece la normativa relativa al estatuto de las personas consumidoras y usuarias que cita el artículo 14 del anteproyecto, se propone introducir como derecho de las personas usuarias turísticas el de utilizar las dos lenguas oficiales y recibir la información en la lengua oficial que deseen; y también incorporar un nuevo artículo en el que se garantice a las personas físicas y jurídicas el derecho a utilizar y ser atendidas en sus relaciones con las administraciones públicas tanto en euskera como en castellano.
63. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.1.o) de la Ley 9/2007, de 29 de junio, de creación del **Instituto Vasco de Consumo, Kontsumobide**, este ha elaborado un informe sobre el anteproyecto. E igualmente, la **Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi** ha analizado el anteproyecto [lo que permite dar por cumplido lo dispuesto en el artículo 36.1.a) de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias], realizando sugerencias para evitar la utilización del término “personas usuarias”, que genera confusión con las así definidas en dicha ley; considera



que no debe limitarse el derecho de las personas usuarias a formular quejas, denuncias y reclamaciones mediante la exigencia de que se efectúen en un determinado modelo; asimismo, propone un nuevo párrafo en el artículo 28, sobre las ventas ocasionales dentro de los establecimientos —que es aceptada—; la supresión del artículo 88 —y en coherencia, del párrafo 3 del artículo 108 que se remite a ese precepto—, sobre las denuncias, que entiende que se encuentran ya reguladas en la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas; y que la infracción tipificada como grave en el apartado 21 del artículo 93 (sobre ausencia de hojas de reclamaciones) se rebaje a leve.

64. El Secretario de la **Mesa de Turismo de Euskadi** ha certificado que en su reunión de 23 de junio de 2015, tras varias reuniones previas, realizó un pronunciamiento favorable al anteproyecto, con las matizaciones y pronunciamientos que figuran en el acta de la sesión celebrada.
65. La **Comisión Consultiva de Comercio del País Vasco**, en su reunión también de 23 de junio de 2015, emitió su parecer, conforme al artículo 3.d) del Decreto 177/1995, de 28 de febrero que crea aquella, en relación con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 7/1994, de 27 de mayo.
66. La **Autoridad Vasca de la Competencia (AVC)** ha elaborado un exhaustivo informe — sobre la versión del anteproyecto de 21 de julio de 2015—, al amparo de lo previsto en los artículos 3.3, 3.5 y 10.n) de la Ley vasca 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia. En ese informe vierte críticas a determinados contenidos del proyecto relacionados con su área de actuación. Se reflejan en el informe las siguientes conclusiones, referidas a la generación de barreras de entrada en el sector a los nuevos ofertantes de servicios jurídicos o limitaciones al ejercicio de la actividad turística: I) es suficiente para alcanzar el objetivo de protección y garantía de los derechos de las personas usuarias un sistema de registro voluntario, junto con las obligaciones ya existentes de publicidad de las condiciones completas de la oferta. II) Identifica otras barreras o límites, que no considera justificados, como la inscripción en el registro de las viviendas turísticas, de los apartamentos particulares, y del alquiler de las habitaciones; el denominado “principio de unidad de explotación” y las limitaciones establecidas a la explotación conjunta; las limitaciones a la denominada “venta ambulante”; la reserva de la utilización de términos como “turístico”, “vacacional” o similares; y las reservas y limitación de actividad a las agencias. III) Las referencias a la “competencia desleal”, al “intrusismo profesional” y “actividades clandestinas” no se adecúan a los parámetros normativos preestablecidos. IV) A su juicio, son desproporcionadas —y pueden resultar disuasorias de la entrada en el mercado, sobre todo para pequeños operadores— la tipificación de las infracciones, así como las consecuencias que se prevén para ellas. V) La norma contiene excesivas referencias a desarrollos reglamentarios (recuerda las condiciones para introducir por esa vía limitaciones a la



entrada y al ejercicio de la actividad). El órgano proponente ha dado respuesta a cada una de las alegaciones anteriores.

67. El **Consejo Económico y Social** (CES) ha expresado su parecer sobre el anteproyecto de ley, según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco, a través del Dictamen 17/15, de 25 de setiembre. El dictamen realiza unas valoraciones generales de la norma, en las que se destaca que: I) “el texto resulta reglamentista”, al introducir regulaciones que podrían ser propias de reglamentos —con lo que ello supone de petrificación y pérdida de flexibilidad para acometer futuras y necesarias adaptaciones a la realidad cambiante del sector—; II) ese afán de exhaustividad regulatoria provoca además otras distorsiones, como oscurecer las prioridades y principios claves; III) contrariamente a lo anterior, respecto a la coordinación entre las administraciones públicas de Euskadi que realicen actividades relacionadas directamente con el turismo, el anteproyecto no establece un marco de coordinación propio y específico.
68. A continuación efectúa observaciones a determinados artículos, que son aceptadas casi en su integridad por el órgano proponente. Entre las rechazadas figura la demanda de una regulación en la propia norma de los requisitos de las agencias de viaje, en lugar de diferirla a desarrollo reglamentario.
69. La **Oficina de Control Económico** (OCE) ha informado también el anteproyecto ejerciendo el control económico-normativo previsto, con carácter preceptivo, en la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Formula unas observaciones que afectan, por una parte, al contenido de la norma, y, por otro lado, al análisis de los aspectos económicos y presupuestarios referidos a ella.
70. La OCE apunta en ese informe que, por los ámbitos a que se extiende la regulación proyectada, la propuesta de aprobación debería suscribirse conjuntamente con la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial y con el Consejero de Hacienda y Finanzas. Realiza, a continuación, unas observaciones de mejora de la redacción del contenido del texto (en relación con la adecuada ubicación de determinadas definiciones —como la de “recursos turísticos”— y una mayor concreción de alguna de ellas —por ejemplo, para singularizar “empresas turísticas” y “establecimientos turísticos”—, unificación en la identificación de los órganos competentes, supresión de estipulaciones que se aprecian innecesarias —como las de los artículos 4.2.f), el artículo 15.3 o el artículo 30.i)—, corregir remisiones incorrectas a otros preceptos y revisión, en general, de la redacción del texto). Propone también acotar con precisión el alcance de la habilitación reglamentaria de las infracciones y sanciones, contemplada en el artículo 88.2, para dar satisfacción a la exigencia de tipificación legal y establecer plazos para llevar a cabo los desarrollos reglamentario, en especial respecto al



Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi; y propone que se prevea una *vacatio legis* razonable para la entrada en vigor de la ley —en lugar de que esta se produzca desde el día de su publicación, que carece de justificación en el expediente—

71. Seguidamente, la OCE analiza la incidencia organizativa de la norma en la estructura de la Administración pública de la CAE, que se produce, sobre todo, por los órganos y estructuras que participan en la gestión de la materia de turismo, como la Mesa de Turismo de Euskadi (además del Observatorio, que finalmente se ha suprimido del anteproyecto), el Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi —estos dos ya existentes en la actualidad—, y el registro de sanciones —cuya supresión propone dado que no se justifica su necesidad y puede dar lugar a duplicidades de inscripciones del mismo concepto en el Registro de empresas—. De las alteraciones en la estructura administrativa, no resultan, a juicio de la OCE, nuevas necesidades de personal, inversiones o gastos adicionales a su funcionamiento.
72. Finalmente se examina la incidencia en aspectos de índole hacendística, que podría producirse en el régimen general de ayudas y subvenciones (propone la supresión de la estipulación relativa a la exigencia de inscripción en el citado Registro de empresas para el acceso a las mismas) y en el sistema de control y de contabilidad a que debe sujetarse la actividad económica de la CAE y de régimen económico financiero; la incidencia económico-presupuestaria (en las vertientes del gasto y del ingreso), respecto a la que solicita la ampliación de la memoria económica —como finalmente se ha hecho—; y el impacto económico para otras administraciones públicas, los particulares y la economía general —respecto a las que no se ha explicitado cuantificación alguna en el expediente—.
73. Para culminar el examen de los dictámenes emitidos, resta apuntar que no consta el informe de la Agencia Vasca de Protección de Datos, que tiene como una de sus funciones velar por el cumplimiento de la legislación de protección de datos y controlar su aplicación, en especial, en lo relativo a los derechos de información, acceso, rectificación, oposición y cancelación de datos (según el artículo 17 de la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de ficheros de datos de carácter personal de titularidad pública y de creación de la Agencia Vasca de Protección de datos). Su opinión, desde la perspectiva del derecho a la protección de datos de carácter personal, resulta especialmente valiosa en relación con la materia regulada en el anteproyecto vinculada con el tratamiento de datos de carácter personal (en términos de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”) y su traslado a los registros que contempla, de manera especial, además del Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi, del Registro de sanciones, y sobre la publicidad de las mismas —que se regula en el artículo 101—.



74. Tampoco consta el informe de Landaberry, requerido en los términos dispuestos en el artículo 10.b) de la Ley 10/1998, de 8 de abril, de desarrollo rural (en relación con su anexo II). No obstante, figura en el expediente que ha sido solicitado, tal y como estaba previsto en los trámites a realizar indicados en la orden de inicio del procedimiento. Habría sido interesante conocer su opinión, ya que, aunque según el artículo 10.b) corresponde al propio órgano determinar la necesidad o no del informe (“evaluar el grado de afección de tales proyectos a efectos de determinar la necesidad de que sean sometidos a su informe”), en el mismo precepto se contempla la necesidad de su participación mediante informe de los planes y programas que enumera el anexo II de la ley citada, entre los que se incluyen el “Plan territorial sectorial”; así como la “Declaración de Comarca Turística” (sustituida en el anteproyecto informado por la de los destinos turísticos). Al mismo tiempo, es innegable el efecto socioeconómico que producen en el ámbito rural los agroturismos y casas rurales que el anteproyecto regula.

IV MEMORIA CONCLUSIVA

75. La **memoria conclusiva** a que se refiere el artículo 10.2 de la LPEDG ha sido elaborada en dos momentos, el 15 de octubre de 2015, antes de contar con el informe de la OCE, a la que se adjuntan varios anexos (se cuentan hasta veinte), complementada después con otra memoria. Se realiza en esos documentos una valoración exhaustiva de las alegaciones de los agentes intervinientes en el procedimiento, razonando la aceptación y rechazo de las mismas.

V VALORACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

76. Los trámites que se han realizado cumplen las exigencias formales que derivan de la aplicación de la LPEDG.
77. Cabe valorar, especialmente, de manera positiva el esfuerzo del órgano tramitador para atender y dar respuesta a las alegaciones de todos los agentes que han intervenido en el procedimiento de elaboración del anteproyecto.
78. Sin embargo, al efectuar la valoración material del procedimiento no nos podemos abstraer del concreto contenido y alcance del anteproyecto, para realizar un juicio sobre si aquel ha servido para dotar de la suficiente motivación y justificación a las materias finalmente contempladas, ponderando todas las opciones disponibles; y si las decisiones adoptadas respecto a ciertas materias responden a la demanda de la realidad sobre la que se articula el anteproyecto, para lo que es preciso efectuar un examen de los contenidos del anteproyecto y contrastarlo con la realidad a la que dan respuesta.



TÍTULO COMPETENCIAL Y MARCO NORMATIVO

I TÍTULO COMPETENCIAL

79. La iniciativa se presenta, como ejercicio de la competencia exclusiva que en la materia “turismo” atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) el artículo 10.36 del EAPV —junto con las de “deporte. Ocio y esparcimiento”—, sin que el artículo 149.1 de la CE contenga referencia alguna al respecto.
80. Ese título competencial ha sido exhaustivamente analizado por la Comisión en dictámenes anteriores. Es, así, de obligada referencia citar el Dictamen 26/2008, emitido con ocasión de la tramitación del anteproyecto de ley de reforma de la LOT, que desembocó en la Ley 16/2008, de 23 de diciembre.
81. Por lo que se refiere a la materia de turismo, los condicionantes que inciden en su ordenación también fueron expuestos en el Dictamen 14/2011 (con cita de lo manifestado en el Dictamen 26/2008), relativo al anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante, Directiva de Servicios). En ese dictamen se examinaron tanto las pautas generales que guían la transposición de normas comunitarias en nuestro ordenamiento jurídico como, y más específicamente, sobre el marco normativo de contraste que ofrecen la directiva, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
82. El Tribunal Constitucional, por su parte, ha examinado la relación de la señalada atribución competencial de “turismo” con otros títulos competenciales del Estado. Así, cabe citar las siguientes sentencias del alto tribunal: STC 125/1984 —en relación con la competencia en comercio exterior, artículo 149.1. 10ª CE—; STC 75/1989 —con la competencia para fijar las bases y coordinación de la planificación general de la economía, artículo 149.1 13ª CE—; y STC 122/89 —con la competencia para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, artículo 149.1 30ª CE—.
83. La doctrina constitucional allí fijada permanece constante, sin que las limitaciones que fijó para la competencia autonómica deban ser analizadas en este caso, toda vez que de allí se colige indubitadamente que la competencia de la CAPV en materia de turismo no sustrae a la regulación autonómica ninguno de los contenidos que incorpora la iniciativa, que cuenta, así, con un soporte competencial indubitado.



84. Como señalamos, igualmente, en el Dictamen 26/2008 (y hemos recordado en el Dictamen 14/2011 y en otros emitidos en relación con proyectos de disposiciones reglamentarias en desarrollo de la LOT), con el fin de enmarcar adecuadamente el examen de la regulación pretendida, conviene dejar apuntado que se trata de una norma que incide en las condiciones para el ejercicio de una actividad económica, por lo que el bloque de constitucionalidad obliga a considerar el principio/derecho de libertad de establecimiento o libertad de empresa en el marco de la economía de mercado que contempla el artículo 38 CE; lo que no es óbice a que tal ejercicio se encuentre disciplinado por normas de muy distinto orden (SSTC 83/1984 y 112/2006).
85. Bien temprano alertó el Tribunal Constitucional de la dificultad que conlleva definir *a priori*, con carácter abstracto y general aplicación, el contenido de dicha libertad de empresa y los límites que pueden fijarse al regular su ejercicio, pero sí existe una doctrina constitucional asentada sobre el alcance de dicha libertad y la posibilidad de incidencia en ella del legislador.
86. Ya la STC 83/1984, de 24 de julio, indicó que el artículo 38 de la CE no conlleva el derecho a acometer cualquier empresa sino solo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio se encuentra disciplinado en nuestro ordenamiento por normas de muy distinto orden; de ahí, a lo que ahora interesa, concluyó que la regulación de las distintas actividades empresariales no es una regulación del ejercicio de los derechos constitucionalmente garantizados. Dicha doctrina ha vuelto a ser confirmada en la STC 112/2006, de 5 de abril (F.J. 8).
87. Precisamente, como fines constitucionalmente legítimos para establecer limitaciones al derecho del artículo 38 de la CE, ha de tenerse muy presente el artículo 51 de la CE pues, como ya advirtió el Tribunal Constitucional en su Sentencia (STC) 15/1989, si bien “no es conceptuable como norma competencial (...) es un concepto de tal amplitud y contornos tan imprecisos (...) que se caracteriza sobre todo por su contenido pluridisciplinar, en el que se concibe una amplia variedad de materias (...)”, entre las que cabe incluir el turismo; máxime si tomamos en cuenta que, en la actualidad, la intervención administrativa en la actividad de prestación de servicios turísticos (alojamiento, restauración, organización y venta de viajes, etc.) que llevan a cabo las empresas turísticas encuentra su primordial fundamento en la defensa de los derechos del usuario o consumidor.
88. En cuanto a la regulación propuesta para la modalidad de alojamiento extrahotelero denominada “agroturismo”, en este acercamiento inicial debe apuntarse su conexión con el artículo 130 de la CE que identifica la agricultura como sector económico cuyo desarrollo y modernización resulta de atención preferente para los poderes públicos, así como la finalidad (equiparación del nivel de renta) que debe guiar la actuación de aquéllos.



89. Aunque solo sea de un modo instrumental para las competencias señaladas, en el presente proyecto también se ejerce la competencia de la CAPV prevista en el artículo 10.2 EAPV, para organizar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, en lo que concierne a la creación de instrumentos al servicio de los fines previstos en la norma, como el Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi, la Mesa de Turismo de Euskadi y el Registro de sanciones.
90. Como recuerda la STC 50/1999 (FJ 3), la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica, que el Tribunal Constitucional ha reconocido como algo inherente a la autonomía, en tanto que competencia exclusiva, tiene como único contenido “la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas”. En esa misma sentencia se reitera que, como ya dijo la STC 227/1988, esa potestad organizatoria autonómica debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado que, al amparo del artículo 149.1.18^a de la CE, tiene competencia para determinar los principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas.
91. Como último título relevante para la iniciativa, citamos la competencia sobre normas procesales y de procedimientos administrativos que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco (artículo 10.6 EAPV). Según recordamos en el Dictamen 225/2012, el Tribunal Constitucional ha venido señalando con reiteración que las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las comunidades autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común.
92. La Comunidad Autónoma puede establecer reglas procedimentales para ejercer su competencia en materia de turismo, con respeto, eso sí, de los principios o normas que definen la estructura general del *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración, así como aquellas que encierran las garantías de los particulares en el seno del procedimiento.
93. En el examen del orden de distribución interna de competencias dentro de la CAPV, se comprueba que ni el artículo 37 del EAPV ni la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus territorios históricos (LTH), mencionan la materia de turismo, por lo que, de acuerdo con el artículo 6.2 de la LTH, las Instituciones Comunes son competentes para abordar la regulación proyectada.
94. En cuanto a los municipios, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, ha modificado el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, e incluye, como competencia



propia de aquellos —en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas—, en el apartado 2.h), la “Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local” [en su redacción anterior se preveía la competencia de “turismo” en el apartado m) del artículo 25.2].

95. El artículo 5.3 del anteproyecto ahora informado se ajusta formalmente a esa atribución competencial. Sin embargo, como ha advertido EUDEL en sus alegaciones, sería mejorable la adecuada articulación de los distintos niveles competenciales. Ejemplo paradigmático de esa demanda de mejora es la manera en que se diseña en el anteproyecto la competencia de coordinación de la Administración turística de Euskadi, que se limita a una cuestión adjetiva (en los dos últimos párrafos dentro del párrafo 4 del artículo 4), además del párrafo 9 del mismo artículo. A la vista de ese párrafo, especialmente, se vislumbra la necesidad de un tratamiento sistemático y de contenido más preciso en relación con la coordinación.
96. Se observa, también, por lo que concierne a la Administración municipal, que en el artículo 70 del anteproyecto se faculta a los ayuntamientos, dentro de sus respectivos términos municipales, para autorizar acampadas provisionales para eventos en los que se prevea una gran afluencia de personas, comunicando esa afluencia a la Administración turística de Euskadi, así como los límites espaciales y temporales de la acampada, y dotando a la zona de los servicios necesarios para el correcto desarrollo de la actividad. No cabe efectuar objeción a tal previsión desde la perspectiva ahora analizada. Igualmente, como se verá, adquiere protagonismo esa Administración en materia de disciplina turística.
97. En definitiva, constatamos la atribución competencial con que cuenta la Comunidad Autónoma para afrontar la regulación proyectada.

II MARCO NORMATIVO

98. Inciden en la materia regulada en el anteproyecto varias **leyes estatales** que contienen disposiciones que afectan a materias contempladas en el anteproyecto.
99. En primer término, guardan especial conexión con la iniciativa las normas que en la actualidad han venido a disciplinar el acceso a las distintas actividades y prestación de servicios.
100. Ha de recordarse que el Estado inició el proceso de transposición de la Directiva de Servicios ya citada al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre (que ya fue objeto de análisis en nuestro Dictamen 14/2011). En ella se contienen los principios generales de la directiva y se fijan los criterios comunes para llevar a cabo el proceso de adaptación normativa en las comunidades autónomas, con



el objetivo de consolidar los principios regulatorios compatibles con las libertades básicas de establecimiento y de libre prestación de servicios, simplificando los procedimientos y fomentando, a la vez, un nivel elevado de calidad de los servicios; así como de evitar la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que, de acuerdo con esa ley, no resulten justificadas o proporcionadas.

101. Con arreglo a esa ley, la normativa de acceso a una actividad de servicios o de ejercicio de la misma no puede imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo de forma excepcional y siempre que concurran las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad (artículo 5). El Estado completó el proceso de transposición con la Ley 25/2009, también mencionada con anterioridad.
102. En segundo lugar, en ese mismo ámbito se debe destacar la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). Conforme a su artículo 1, la ley pretende garantizar la unidad de mercado, que se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y la libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio del Estado, “sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente”. Su ámbito de aplicación es amplio, al proyectarse sobre el acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier parte del territorio estatal.
103. De forma muy sintética, cabe señalar que la LGUM tiene importancia para el examen del anteproyecto en tanto que, partiendo de la libertad de empresa del artículo 38 CE, persigue la garantía de la unidad de mercado mediante el establecimiento de una serie de medidas que se imponen a todas las administraciones públicas y en todas las actividades económicas (con cita expresa en su exposición de motivos del turismo, entre aquellas que, por su potencial para la dinamización y el crecimiento económico, resultan de especial relevancia para la economía). Se prevé, así, la observancia de la garantía de las libertades de los operadores económicos, así como de los principios de no discriminación y eficacia en todo el territorio nacional de las decisiones adoptadas por la Administración de origen, a fin de que la libertad de establecimiento, la libertad de circulación de bienes y la de circulación de productos queden preservadas cuando, respectivamente, se cumplan los requisitos de acceso (de existir) en el lugar de origen, los de puesta en el mercado, o se observen las cualificaciones, controles o garantías ya exigidas en cualquier lugar del territorio.
104. Como medidas principales para conseguir su objetivo, cabe destacar: I) la eficacia de la que dota en todo el territorio a las decisiones adoptadas en origen [Comunidad Autónoma donde se haya establecido el operador —fabricante o prestador del servicio—] ; II) los principios que deben respetar todas las administraciones en sus actuaciones (también cuando se trata de dictar normas), entre los que destacan el de confianza mutua y cooperación, no discriminación, simplificación de cargas y



transparencia. A tal fin la LGUM articula diversos mecanismos de cooperación entre administraciones y permanente intercambio de información.

105. La disposición final cuarta de la LGUM señala las competencias exclusivas del Estado del artículo 149.1 de la CE al amparo de las que se dicta: la regla 1ª (para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales); la 6ª (legislación procesal); la 13ª (en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica); y la 18ª (las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y la legislación básica sobre contratos administrativos).
106. Cuando se emite este dictamen se encuentran pendientes ante el Tribunal Constitucional cuatro recursos de inconstitucionalidad —R.I. nº 5437—2014, RI nº 1454—2014, RI nº 1411—2014 y R.I. nº 1397—2014— interpuestos, respectivamente, por el Gobierno de Canarias, el Gobierno de Andalucía, la Generalitat de Cataluña y el Parlamento Catalán, estando cuestionada la constitucionalidad de los artículos 5, 6, 14.2, 16 a 20, 21 2 y 3, 23, 26, 27, la disposición adicional décima y las disposiciones finales primera, segunda, tercera y cuarta.
107. La CAPV llegó a un Acuerdo en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (BOE nº195 del 12 de agosto de 2014).
108. Asimismo, es reseñable que el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, en su Libro IV regula los viajes combinados, que resultan definidos en el artículo 151, en cuyo párrafo 2 prevé que el organizador y el detallista deberán tener la consideración de agencia de viajes de acuerdo con la normativa administrativa.
109. Con arreglo a su disposición final primera, el libro IV se dicta en base a las competencias exclusivas que corresponden al Estado en materia de legislación mercantil, procesal y civil, conforme al artículo 149.1.6ª y 8ª de la CE.
110. La disposición final 17ª de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la jurisdicción voluntaria, ha modificado varios preceptos de ese texto refundido, entre ellos, el artículo 163 (“Garantía de la responsabilidad contractual”), que afecta a la exigencia de garantía a los organizadores y detallistas de viajes combinados en los términos que determine la Administración turística competente, para responder con carácter general de las obligaciones derivadas de la prestación de sus servicios frente a los contratantes de un viaje combinado en los casos que especialmente se indican.



111. Como parámetro para el análisis de la iniciativa que llevamos a cabo nos valemos también de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, que ha de sustituir a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), en materia de validez y eficacia de los actos administrativos y del procedimiento administrativo común a todas las administraciones públicas, incluyendo el sancionador.
112. La LRJPAC queda derogada —al igual que la Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos— con efectos a la fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2015, prevista también para el 2 de octubre de 2016 —sin perjuicio de su régimen transitorio—. Esa ley pretende sistematizar toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, integrando el contenido de las dos leyes que deroga, profundizando en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico (según su exposición de motivos).
113. Asimismo, en cuanto que el proyecto contempla un régimen sancionador, también ha de tomarse en consideración, el capítulo III del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (que entrará en vigor el 2 de octubre de 2016).
114. En previsión de que el contenido de la norma ahora informada ha de proyectarse sobre una realidad que, al tiempo de aprobarse, vendrá regida por la Ley 39/2015 y por la Ley 40/2015, lo más prudente es que la Comisión efectúe el análisis del anteproyecto a la luz de esas normas.
115. Por su parte, la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, regula, entre otras materias, el derecho —que garantiza— de acceso a la información relativa a la actividad pública, en el capítulo III del título I.
116. No podemos olvidarnos tampoco de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD) —desarrollada por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre—, en lo atinente a cualquier información que afecta a personas físicas identificadas o identificables.
117. En un aspecto más específico, como es el de los guías de turismo (operadores turísticos incluidos en el ámbito del anteproyecto), ha de mencionarse el Real Decreto 1700/2007, de 14 de diciembre, que complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio), mediante el establecimiento de trece cualificaciones profesionales de la familia profesional hostelería y turismo, entre las que se encuentra “Guía de turistas y visitantes”.



118. En el **ámbito autonómico** recordamos que, en la actualidad, la regulación de la ordenación turística se encuentra en la LOT, que ha sido desarrollada en varios decretos.
119. Asimismo, tiene conexión con el ámbito material de la norma la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de actividad comercial, que, en el capítulo I del título III, regula las ventas realizadas fuera de establecimiento comercial permanente, entre las que se incluyen la venta ambulante y la venta ocasional (artículo 14).
120. También es de considerar la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de las personas consumidoras y usuarias, que regula los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias (capítulo VII del título II). En su artículo 41 indica la lengua de la información sobre bienes y servicios, conforme a la regla general de que la información facilitada a las personas consumidoras y usuarias, en relación con los bienes y servicios distribuidos en el ámbito territorial de la CAE, se expresará en euskera, en castellano, o conjuntamente en euskera y castellano, según el deseo del oferente, todo ello “sin perjuicio de lo que para supuestos específicos, por razones de protección de la salud y seguridad, pueda establecer la legislación aplicable”. Añade en su párrafo 2 que el Gobierno Vasco promoverá que se usen el euskera y el castellano, de forma conjunta, en la información sobre esos bienes y servicios.
121. De la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de política agraria y alimentaria, destacamos que considera actividad agraria complementaria la turística.
122. Por último, en materia sancionadora (a la que se refiere el título VII del anteproyecto, con la rúbrica de “disciplina turística”) contamos con la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la CAPV.
123. En el **ámbito de la Unión Europea** (UE), además de la Directiva de Servicios, es reseñable la Directiva 2015/2302/(UE), de 25 de noviembre, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, modifica el Reglamento 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo (esta derogación, con efectos a partir de 1 de julio de 2018).
124. Cabe, por último, también mencionar, para contextualizar la iniciativa normativa, que el Plan Estratégico del Turismo Vasco 2020 identifica, en relación a su estrategia “Gobernanza Turística”, la línea de actuación denominada “E5.1 Generación de un marco administrativo y competencial que favorezca la competitividad de la industria turística”. Esa línea incluye, entre otras, la siguiente iniciativa: “5.1.1. Modificar la Ley Vasca de Turismo a fin de proporcionar un contexto que favorezca la competitividad del sector y la coordinación entre instituciones” (además de actualizar y desarrollar el marco normativo acorde a la nueva



ley, mediante la elaboración de nuevos decretos reguladores de las nuevas modalidades de actividad turística de los vigentes).

ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

I CONSIDERACIONES GENERALES

125. El anteproyecto ahora dictaminado viene a sustituir a la LOT, que ha sido objeto de modificación en dos ocasiones. La primera mediante la Ley 16/2008, de 23 de diciembre, para actualizar el marco normativo vigente, dada “la notable evolución acaecida en el sector turístico vasco en la última década”, por lo que se llevó a cabo una actualización de diversas figuras alojativas, además de realizar otras modificaciones en el sentido de mejorar el texto de la Ley.
126. En cuanto a las figuras alojativas, se incluyeron las casas rurales y se eliminaron las “viviendas turísticas vacacionales y el alojamiento en casas particulares”.
127. La segunda modificación de la LOT se llevó a cabo por la Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva de Servicios.
128. En la Ley 7/2012 se adoptaron las medidas para la adaptación de sus normas con rango de ley a la directiva señalada y a la legislación básica del Estado para su transposición. La modificación de la LOT —incorporada al capítulo VI de la ley— consistió, en esencia (como resumimos en el Dictamen 14/2011, emitido con ocasión del anteproyecto de esa ley) en: I) suprimir la autorización previa —clave de bóveda tradicional del régimen de intervención pública en la actividad propia de las empresas y establecimientos turísticos— por la figura de la declaración responsable; II) establecer la inscripción de oficio en el Registro de empresas turísticas, privándole de efectos constitutivos a efectos de inicio de actividad; III) suprimir el requisito de la residencia habitual en el establecimiento o sus aldaños para los agroturismos y las casas rurales; IV) cambiar el régimen de las agencias de viajes, con expresa derogación de la exigencia del título-licencia, la fórmula de sociedad mercantil con una capital mínimo desembolsado y remitiendo al reglamento los tipos de agencias y el desarrollo de los requisitos; V) simplificar el concepto de empresa de restauración; VI) adaptar la regulación de las profesiones turísticas al régimen de cualificaciones profesionales; y VII) adaptar el régimen sancionador a los cambios introducidos en la parte sustantiva. Además, se modificó el régimen de dispensa del cumplimiento de determinados requisitos y condiciones mínimas exigibles a los alojamientos turísticos.
129. El órgano promotor de la iniciativa ahora informada considera necesaria la aprobación de una nueva ley que regule de manera sistemática la actividad turística y sus agentes, dado que han transcurrido más de veinte años desde la aprobación de la LOT. Por ello,



según expone en la memoria que justifica el proyecto, “la presente norma tiene como objetivo reflejar y actualizar aspectos de la realidad turística que aconsejan una concreción normativa específica de la que emane toda la producción normativa de desarrollo configurando un marco jurídico general y homogéneo”. Apunta que, “frente a la regulación actual, la Ley sistematiza y precisa de forma amplia la actividad de los sujetos y agentes que intervienen en el ámbito del turismo”.

130. Asimismo, en esa memoria se valora la necesidad de la nueva ley en relación con la configuración del turismo como una actividad del sector servicios que genera importantes beneficios económicos, “constituyendo un recurso de primer orden en constante cambio y dinamismo, el cual va incorporando nuevas figuras alojativas y nuevas formas de prestación de servicios con una creciente competencia globalizada y un nuevo tipo de turista mucho más exigente y más autónomo a la hora de diseñar los viajes, lo que nos exige una adecuación normativa para dar cobertura jurídica a esos cambios”.
131. A lo anterior se añade el efecto de la modificación de Ley estatal 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (LAU), mediante la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas. Esa ley introduce un nuevo apartado e) en el artículo 5 de la LAU que establece una exclusión adicional al ámbito de aplicación de esa ley para las denominadas viviendas de uso turístico, remitiéndolas a un régimen específico.
132. El anteproyecto también prevé, además de nuevas figuras alojativas, nuevas actividades turísticas (tales como centrales de reservas y mediadoras turísticas, y operadores turísticos) y nuevas profesiones turísticas. Complementariamente a lo anterior, señala el órgano promotor que el proyecto normativo también prevé conceptualizar como de interés turístico ciertas actividades y empresas (entre ellas, establecimientos de restauración, turismo activo, transporte turístico, centros recreativos y empresas promotoras del patrimonio cultural). Y añade que, dado que la relación existente entre el turismo y las exigencias medioambientales es más acusada, se incluyen en esta ley preceptos garantistas de los recursos naturales y medioambientales. Además, “el objetivo de protección al usuario turístico o el de calidad en el servicio que se presta son una constante a lo largo de esta Ley”.
133. La exposición de motivos, además de referirse a los aspectos anteriores, explicita singularmente como cambios de la nueva regulación, los relativos a: I) la introducción del principio de la unidad de explotación —aunque ha de advertirse que ese principio ya se encuentra incorporado en la LOT, pero con un alcance más reducido—; II) la inclusión expresa del cumplimiento de la normativa medioambiental; III) la regulación de las viviendas para uso turístico; y IV) la regulación de las habitaciones en viviendas para uso turístico.



134. A esos contenidos deberían añadirse, ya que se mencionan, los cambios referidos a: I) los nuevos aspectos regulados en el título II concerniente a la Administración turística; II) la ordenación de los recursos turísticos [conformado en la LOT por el Plan Territorial Sectorial; y por la comarca turística y su declaración, y los planes estratégicos comarcales, que sustituye el anteproyecto por la declaración de destino turístico y los planes directores de esos destinos]; III) la inclusión en el ámbito de la ley de otros tipos de establecimientos, que cita el artículo 52; IV) el régimen de las empresas turísticas de mediación —con figuras nuevas respecto a la LOT— y la regulación más amplia de las agencias de viaje, con contenidos novedosos; V) la regulación específica, entre las profesiones turísticas, de los guías de turismo, a los que se exige habilitación, en determinados supuestos, para el ejercicio de su actividad; VI) el desarrollo más detallado de la regulación de la acampada libre —con la determinación de zonas de acampada de titularidad pública—; o VII) la disciplina turística, en que se observan cambios importantes, no solo en la tipificación de las infracciones, sino en otros aspectos, como la previsión de un registro de sanciones y publicidad de las mismas, la amplia regulación de la actividad inspectora (funciones, derechos y deberes del personal inspector, colaboración), y de las correlativas obligaciones de los que se hallan sujetos a la disciplina turística, etc.
135. Entre los cambios introducidos adquiere especial relevancia la regulación de los principios y criterios de actuación de las administraciones turísticas del capítulo I del título V, que conecta con el desarrollo de la libertad de establecimiento y libre ejercicio de la actividad turística que el artículo 18 recoge (con arreglo a lo que dispone el artículo 4 de la Ley 17/2009 y, por supuesto, en coherencia con la libertad de empresa, reconocida en el artículo 38 CE, que asegura a los individuos una esfera de actuación libre de injerencias estatales injustificadas).
136. Ahora bien, como resulta de la doctrina constitucional citada, la libertad de empresa no tiene carácter absoluto, sino que está sujeta a una serie de limitaciones orientadas a proteger otros bienes constitucionales o intereses sociales, como el respeto a los derechos de los demás (la seguridad o los derechos de los consumidores) y los previstos, en general, en las leyes y en la propia CE. Como ha señalado el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones, “no siendo los derechos que la Constitución reconoce garantías absolutas, las restricciones a que puedan quedar sometidos son tolerables siempre que sean proporcionadas, de modo que, por adecuadas, contribuyan a la consecución del fin constitucionalmente legítimo que pretenden y por indispensables hayan de ser inevitablemente preferidas a otras que pudieran suponer, para la esfera de la libertad pública protegida, un sacrificio menor” [SSTC 26/1981, de 17 de julio y 109/2003, de 5 de junio].
137. Tras disponer el artículo 18 del anteproyecto que el ejercicio de la actividad turística es libre, sin más limitaciones que el cumplimiento de la legislación vigente, establece que cualquier persona interesada en la prestación de servicios turísticos que quiera



establecerse en Euskadi deberá, previamente, presentar una declaración responsable, comunicación o bien obtener la oportuna habilitación.

138. Se mantiene, en ese sentido, sustancialmente —a excepción de la referencia a las habilitaciones—, el esquema de la LOT (resultante de la Ley 7/2012). Pero, como advertimos en el reiterado Dictamen 14/2011, el hecho de que no mereciera reproche la introducción de la declaración responsable para articular la tutela pública de los intereses de las persona usuarias en el ámbito de los servicios típicos de las empresas turísticas, no es óbice para que se aprecien determinadas disfunciones con el fin perseguido, sobre las que deba reflexionarse —y así lo haremos al analizar el articulado del anteproyecto—. En ese dictamen ya señalamos que sobre la andadura de ese nuevo régimen “pesan los mismos interrogantes que una doctrina abundante viene señalando (la transformación de una Administración habituada al control *ex ante* debe ser profunda, sin que todavía puedan evaluarse las consecuencias)”.
139. Asimismo, el artículo 5 de la LGUM, relativo al principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, dispone en su párrafo 1: “Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”. Y conforme al párrafo 2, “Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.
140. En definitiva, cualquier restricción que imponga la Administración para el acceso o ejercicio de una actividad económica debe ser necesaria, es decir, debe estar dirigida a la protección de alguna razón imperiosa de interés general de las contenidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009; y debe ser proporcionada a esa razón, que es la “razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.
141. En suma, el nivel de intervención de la Administración en un actividad económica empresarial o profesional debe venir fundamentado en razones imperiosas de interés



general. Ello permitirá realizar el juicio de proporcionalidad de las medidas adoptadas en relación con las razones tomadas en consideración, en conexión, por supuesto, con la concreta realidad sobre la que se actúa.

142. Con carácter general y sin perjuicio de los comentarios que sobre aspectos concretos realizamos en el análisis del articulado, de entre las recogidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, la Comisión aprecia que el anteproyecto se ampara en la razón imperiosa de interés general relativa a la protección de los derechos de los consumidores, y, en ocasiones, de su seguridad (respecto al sometimiento a determinados requisitos para los establecimientos). Ello, en todo caso, tal y como se ha expuesto, no releva al órgano proponente de justificar cada una de las intervenciones de acuerdo con esa razón, para poder efectuar el juicio de proporcionalidad correspondiente.

II OBSERVACIONES AL ARTICULADO

A) Título I.- Disposiciones generales. Artículo 2.- **Ámbito de aplicación y definiciones:**

143. El artículo 2 del anteproyecto, además de delimitar el ámbito de aplicación de la norma (párrafo 1), contiene unas definiciones de unos términos utilizados en la misma. Con carácter general, la utilidad de ese precepto descansa en mejorar la inteligencia de la norma, para lo que es necesario que, a lo largo del texto, se empleen los términos con el sentido otorgado en esas disposiciones generales.
144. Eso no sucede, por ejemplo, y sin ánimo exhaustivo, con el uso de “Administraciones turísticas”, que, en la forma en que aparece en el texto, no contribuye a clarificar la delimitación y las funciones de cada Administración actuante. En el artículo 5 señala la distribución competencial entre esas administraciones, y sin embargo, solo se refiere a las de la “Administración turística de Euskadi” y a las competencias de los municipios.
145. Ello nos lleva a pensar que cuando la norma cita en general a las “Administraciones turísticas” comprende esos dos ámbitos, y solo cuando especifica “Administración turística de Euskadi” se trata de atribuciones a ejecutar, con arreglo a ese precepto, por el órgano del Gobierno Vasco —precisión necesaria—. Sin embargo, no resulta así de la lectura del texto en todos los casos (por ejemplo en el artículo 4, referido a la política turística).
146. Asimismo, el concepto de “canales de oferta turística”, para que tenga el sentido que se le quiere atribuir, ha de comprender, además, las actividades a que se refiere el artículo 53.3.
147. Se observa que no se han delimitado determinados términos o realidades que, si se previeran, facilitarían la comprensión e interpretación de ciertos mensajes normativos.



148. Ese es el caso, por ejemplo, de: I) las personas o empresas de explotación de servicios turísticos (respecto a las que en determinados preceptos se asimila su tratamiento al de las personas físicas o jurídicas titulares de una empresa turística); II) la promoción del turismo o actividad turística (que contribuiría a aprehender el alcance de la competencia municipal, tal y como se perfila en el artículo 5.3 del anteproyecto); III) los servicios complementarios [el apartado f) del párrafo 2 define el “producto turístico” como el recurso o servicio principal o complementario, estructurado para el uso y disfrute turístico, y, sin embargo, no se identifican los servicios principales ni se diferencian de los complementarios —que son objeto de regulación en otros preceptos—; asimismo, el artículo 36.3.b) los considera como uno de los parámetros a valorar para asignar una categoría a las empresas turísticas de alojamiento; y en el artículo 41 se contemplan para equilibrar la dispensa de requisitos; y también en los artículos 42.1 y 43.2, entre otros].
149. Se recomienda, por último, seguir un criterio uniforme, para incluir en este artículo todos los conceptos o aspectos normativos que precisan una definición. Por ejemplo, los “recursos turísticos” quedan fuera del precepto examinado, para ser definidos en el artículo 7 (dentro del título III que los regula); o el “operador turístico” que se define en el artículo 60.

B) Título V.- La actividad turística. Capítulo I.- Disposiciones generales comunes:

Consideraciones previas.

150. Los contenidos de las disposiciones generales comunes referidas a la actividad turística, se pueden agrupar en: I) las normas reguladoras de los requisitos exigidos para la prestación de servicios turísticos —artículos 18 a 23—; II) el Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi —artículo 24—; III) otros aspectos relacionados con el desarrollo de la actividad, como símbolos, distintivos y publicidad de los servicios turísticos y precio de estos, así como la actividad clandestina, oferta ilegal e intrusismo profesional en relación con dichos aspectos —artículos 25 a 27—; y IV) venta ambulante y venta ocasional.
151. En el examen de las normas reguladoras de los requisitos exigidos para la prestación de servicios turísticos —artículos 18 a 23 de ese capítulo I—, al margen de los comentarios puntuales que realizamos más adelante sobre los preceptos concretos, es necesaria una primera valoración a la luz del criterio del marco regulador claro, preciso y que permita su fácil comprensión. Para ello, conviene rescatar algunas de las ideas clave de este dictamen sobre un proyecto de norma en que uno de sus contenidos más relevantes es la determinación de las líneas maestras del acceso para el desarrollo de la actividad turística (aquí, en sentido lato).



152. En esa perspectiva, no puede perderse de vista que la declaración responsable, la comunicación o la habilitación a que somete el artículo 18 del anteproyecto la prestación de servicios turísticos en Euskadi constituyen, en puridad, y a pesar de su distinta intensidad interventora, una restricción o limitación al acceso cuya implantación normativa debe siempre respetar los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad (que incluye en su formulación el de mínima restricción), expresamente recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que también exige que se establezca “un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.
153. Con carácter general, hemos expuesto que la sujeción del inicio de la actividad turística a la presentación de una declaración responsable encuentra su adecuada justificación en la “razón de interés general” de protección de los derechos de las personas usuarias. También hemos precisado que esa genérica fundamentación no releva al órgano promotor de la iniciativa de la obligación de ofrecer los datos que avalen el cumplimiento del requisito de la proporcionalidad que, en síntesis, conlleva justificar que la tutela del interés que legitima la introducción de la restricción no admite una medida alternativa, menos restrictiva.
154. Mientras el artículo 18.1 es claro al enunciar los tres mecanismos que el anteproyecto prevé (declaración responsable, comunicación y habilitación), la delimitación del régimen de cada figura podría establecerse de un modo más acorde con dicho criterio.
155. Así, parece que el artículo 20, en su primer párrafo, tendría que reservarse exclusivamente para enunciar el régimen general: la declaración responsable.
156. El régimen aplicable a las empresas de otras comunidades autónomas, otros estados miembros de la UE y los estados asociados al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que se establece en el párrafo segundo de dicho párrafo (al margen de la necesidad de mejorar la entera sistemática del artículo) no contribuye al establecimiento de un marco claro pues, leído con el resto de preceptos del anteproyecto, se advierten contradicciones que oscurecen la regulación.
157. Debe quedar claro que, para iniciar la actividad propia de las empresas turísticas de alojamiento, será necesaria una declaración responsable siempre (también cuando se trate de empresas establecidas en otras comunidades autónomas o en otros estados miembros de la Unión), puesto que la actividad requiere, en todo caso, contar con un establecimiento y este se encuentra, también en todos los supuestos, sometido al cumplimiento de unos requisitos mínimos, tal y como se desprende de los artículos 36 a 54.



158. Por ello, en la perspectiva de establecer un régimen claro y accesible para quienes deseen iniciar la actividad turística propia de las empresas de alojamiento, sería bueno enunciarlo de forma directa y no como una supuesta excepción, ya que la declaración responsable se presenta en este caso como la regla de general aplicación (tal y como vuelve a confirmar el artículo 22).
159. Para iniciar la actividad propia de las empresas turísticas de mediación resultará, asimismo, necesaria, con carácter general, la presentación de una declaración responsable, aunque para llegar a esta conclusión respecto de las agrupaciones de empresas turísticas, las centrales de reservas, las mediadoras turísticas y los operadores turísticos sea necesario integrar el artículo 20.1 con los artículos 55 y siguientes.
160. En todo caso, el régimen aplicable a las empresas de mediación (especialmente las agencias de viajes legalmente establecidas en otras comunidades autónomas, estados miembros de la UE o los estados asociados), que deriva del artículo 20.1, se contradice con el que se contempla para las agencias de viajes en los artículos 55 y siguientes, ya que en el artículo 57.1.b) se contempla la figura de la declaración responsable y no de la comunicación.
161. De acuerdo con el último párrafo del artículo 20.1, las personas “que ejerzan una profesión turística legalmente establecidas en otras comunidades autónomas, estados miembros de la comunidad europea o estados asociados al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que quisieran ejercer una actividad turística en Euskadi, aunque sea de manera temporal u ocasional, habrán de comunicarlo a la Administración turística de Euskadi”.
162. Sin embargo, conforme a la regulación del artículo 64 y de los siguientes, no se prevé ninguna comunicación: la intervención que se establece para la actividad de guía de turismo es la habilitación, ceñida al desarrollo de la actividad en el interior de los elementos catalogados (Ley 7/1990, de 3 de julio, de patrimonio cultural del País Vasco); mientras que para el caso de las personas guías de turismo “reconocidas o habilitadas en otras comunidades autónomas del Estado español o en otros estados miembros de la Unión Europea”, se menciona la formalización de una declaración previa, “en los términos que prevé la normativa”.
163. En base a este análisis, la Comisión considera que para cumplir el objetivo de consagrar en el anteproyecto un régimen claro sobre lo que en cada caso va a requerirse para poder iniciar las distintas actividades turísticas que contempla procede reformular el artículo 20.1
164. A tal fin, a juicio de la Comisión, debería explorarse la posibilidad de reservar ese artículo 20 para establecer el régimen de la declaración responsable y regular de forma



separada los supuestos de las empresas legalmente establecidas fuera de la CAE. Dicha regulación debe ser conforme con lo que se establezca en los regímenes especiales (tal vez, también pudiera abordarse al hilo de la regulación de estos —empresas de alojamiento, empresas de mediación y guías de turismo—).

165. Ayudaría también al establecimiento de un marco regulador claro, preciso y seguro remitirse a la definición de la declaración responsable del artículo 69.1 de la Ley 39/2015 o, en su caso, atenerse estrictamente a lo allí establecido, e incluir en esta parte general la definición de la comunicación —que figura en el mismo artículo 69, párrafo 2 de la citada ley—. Ello sin perjuicio de la regulación de la comunicación previa de los cambios no esenciales o de la inclusión de cuantos aspectos sectoriales se observen necesarios, en la línea de los dos párrafos del artículo 20.2 (y al margen de lo que se señala en este dictamen sobre la persona que debe suscribir la declaración).
166. Preciado todo lo anterior, en relación con las materias indicadas, cumple a la Comisión realizar, además, las observaciones a los preceptos que siguen.

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

167. La regulación de la actividad turística viene introducida por el artículo 18, que consagra la libertad de establecimiento y libre ejercicio de aquella actividad, de forma que cualquier persona interesada en la prestación de servicios turísticos pueda establecerse en Euskadi, previa presentación de una declaración responsable o de una comunicación “y la obtención de la habilitación oportuna, en su caso”.
168. La introducción de la habilitación supone una novedad en relación con la regulación vigente de la LOT, y, tras la lectura del texto del anteproyecto, parece venir referida exclusivamente al ejercicio de la actividad de guía de turismo en los supuestos que concreta en el artículo 64. Por ello, no obstante lo ya avanzado en la aproximación general realizada con anterioridad, diferimos su análisis al apartado en el que examinamos el precepto citado, que regula esa figura turística.

Artículos 20 y 21.- Inicio de la actividad turística. Comprobación.

169. Según lo avanzado, en el artículo 20 se somete, con carácter general, el inicio y desarrollo de una actividad turística en el ámbito de la CAE, a la presentación a la Administración turística de Euskadi, antes del inicio de esa actividad, de una declaración responsable de cumplimiento de las condiciones que sean exigibles para su ejercicio.
170. El esquema que se sigue al delimitar la declaración responsable en el párrafo 2 de ese artículo 20 es el del artículo 71.bis de la LRJPAC. Como ya hemos apuntado, conviene



que la redacción se adecúe al artículo 69 de la Ley 39/2015, que resulta, además, clarificadora para resolver las cuestiones que suscita la actual redacción del artículo 20, respecto al momento en que se puede iniciar la actividad.

171. Tales cuestiones surgen porque determinados contenidos (como el del párrafo 3, que dice “acompañada de la documentación exigida”, condicionando la habilitación para el desarrollo de la actividad “desde el día en que se presenta completa”) oscurecen el mensaje principal.
172. En consecuencia, la redacción del artículo 20 en ningún caso ha de suscitar ninguna duda sobre el momento en que puede iniciarse la actividad turística, que viene referido a la presentación de esa declaración en la que quien la suscribe manifiesta los extremos que se han de contemplar en cada caso (sin perjuicio de las facultades de comprobación y control *a posteriori* que corresponden a la Administración).
173. Cabe reseñar, también, que en ese párrafo 2 del artículo 20 del anteproyecto se contempla que la declaración será suscrita por el representante legal de la empresa turística o por la persona propietaria del establecimiento “y también, si procede, por la persona jurídica gestora a la que previamente el propietario o propietaria haya encomendado la gestión de dicho establecimiento”. La Comisión no alcanza a comprender la justificación de la exigencia acumulativa de la firma de ambas personas (propietaria y gestora).
174. Hay que tener en cuenta, además, que en el supuesto de las viviendas para uso turístico, en el párrafo 1 del artículo 53 (y también en el párrafo 4 del artículo 54, en relación con el alojamiento en habitaciones de viviendas particulares), en el caso de que sea cedida para uso turístico una vivienda arrendada se quiebra el principio general y se atribuye a la persona arrendataria —que no es la titular del inmueble— la presentación de la declaración responsable y la inscripción en el Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi.
175. En el párrafo 6 del artículo 20 se prevé que la Administración turística “tenderá a posibilitar” la presentación de la declaración responsable de inicio de actividad de manera telemática, siendo así que el artículo 17.4 de la Ley 17/2009 dispone que “Todos los procedimientos y trámites que supeditan el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio se podrán realizar electrónicamente y a distancia...” (en el artículo 18 regula la ventanilla única para realizar trámites y acceder a informaciones).
176. No se puede olvidar que Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (ahora en la Ley 39/2015), dio carta de naturaleza legal a las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, al establecer el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos. En particular, por lo que nos interesa, en el artículo 6.3 de esa ley se



reconoce el derecho a la realización de la tramitación a través de una ventanilla única, por vía electrónica y a distancia en los procedimientos relativos al acceso a una actividad de servicios y su ejercicio; y considera una obligación de esas administraciones de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que pueda ejercerse ese derecho.

177. El propio artículo 30.b) del anteproyecto reconoce, dentro del derecho de las empresas turísticas a recibir de los órganos competentes en materia de turismo la información necesaria, con carácter previo al inicio de su actividad y durante su desarrollo, sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa turística, “el acceso telemático tanto a la información sobre los procedimientos necesarios para el acceso a su actividad y el ejercicio de esta, como la posibilidad de realizar los trámites preceptivos para ello, en los términos legalmente establecidos”.
178. Por lo tanto, la presentación de la declaración responsable de manera telemática debe tratarse como un derecho de los operadores del sector del turismo y una obligación de la Administración turística.
179. En cuanto al artículo 21, en el párrafo 4 se da el mismo tratamiento, con los mismos efectos —solicitud de subsanación—, a las inexactitudes, falsedades u omisiones de carácter no esencial, y al incumplimiento de otras obligaciones legales, lo que resulta desproporcionado.
180. Respecto al párrafo 2 del artículo 21, la Comisión comparte la consideración ya efectuada por el CES en su informe sobre la necesidad de diferenciar adecuadamente el procedimiento que se inicia tras comprobar la existencia de inexactitudes, falsedades u omisiones de carácter esencial en los datos de la declaración responsable, del procedimiento sancionador que, en su caso, pueda instruirse.

Artículo 24.- Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi.

181. A juicio de la Comisión debe replantearse la regulación del Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi (en adelante, el Registro) contenida en el artículo 24 (al igual que la redacción de otros que contienen referencias al régimen de ese registro) porque, en los términos del precepto, la inscripción aparece como obligatoria para determinadas empresas turísticas y potestativa para otras.
182. Con arreglo al párrafo 2 de ese artículo, la inscripción en el registro es obligatoria para las empresas turísticas y sus establecimientos y para las profesiones turísticas; potestativamente podrán inscribirse en el registro las empresas o establecimientos que se regulan en el título VI de la ley —las empresas o establecimientos que realizan actividades de interés turístico—; y “No es precisa la inscripción de las y los prestadores de



servicios turísticos a que se refiere el artículo 64 respecto de los y las guías de turismo, siempre y cuando estén registrados en otras Comunidades Autónomas, así como en otros Estados de la Unión Europea que operan en régimen de libre prestación”.

183. El hecho de que la inscripción se configure como obligatoria en algunos casos y que, en todos, sea requisito indispensable para poder acceder a las ayudas y subvenciones que se concedan en materia de turismo (artículo 24.2), merece una reflexión.
184. Por un lado, la indicación de que la inscripción registral es obligatoria permite atribuir un carácter constitutivo y autorizatorio (con arreglo al artículo 17.1 de la LGUM, las inscripciones en registros con carácter habilitante tienen a todos los efectos el carácter de autorización) que no se encuentra en el espíritu del anteproyecto (según el texto informado, para el inicio de la actividad basta con la presentación de la declaración responsable o comunicación en los términos antes señalados); y resultaría incompatible con la libertad de establecimiento y libre ejercicio de la actividad turística que traslada el artículo 18 del anteproyecto (además de las normas inspiradoras de ese principio ya referidas).
185. La redacción de algún precepto del anteproyecto, al equiparar cancelación de la inscripción con cese de la actividad puede, asimismo, inducir a ese mismo error. Por ejemplo, el artículo 21.2: “La constatación por la Administración turística de Euskadi de la existencia de alguna inexactitud, falsedad u omisión de carácter esencial en los datos incluidos en la declaración responsable de inicio de la 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” (en este caso, sería más adecuado invertir los términos: “conllevará la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad turística...con la cancelación de la inscripción”).
186. Otros preceptos reflejan la relevancia que adquiere la inscripción registral en la actividad de los operadores turísticos. El artículo 27.2 considera oferta y actividad ilegal la publicidad y la comercialización de estancias turísticas en cualquiera de las figuras alojativas, de las previstas en la ley, no inscritas y que no cumplan los requisitos que se establecen en esta ley (ignoramos si son dos condiciones simultáneas o dos supuestos distintos). En el artículo 100.1 se incluye como sanción accesoria la revocación de la inscripción o habilitación correspondiente. Conforme al artículo 54.4, para el alquiler de habitaciones en viviendas particulares se articula como requisito: “En el caso de que se ceda para uso turístico habitaciones en una vivienda arrendada, será la persona arrendataria quien deberá presentar la declaración responsable y deberá estar inscrita en el Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi”. En el párrafo 8 del mismo precepto se contempla que las habitaciones en viviendas particulares para uso turístico se deberán conservar en



perfecto estado, manteniendo los requisitos exigidos para su registro. Se considera infracción grave en el artículo 93.26, “Realizar publicidad de empresas o de establecimientos sin hacer constar su número de inscripción en el Registro de empresas y actividades turísticas del País Vasco...”.

187. E incluso el artículo 24.5 del anteproyecto lo caracteriza como un deber (“La presentación de la correspondiente declaración responsable debidamente cumplimentada así como de la respectiva comunicación previa, a que se refiere el apartado anterior bastará para considerar cumplido el deber de inscripción en este Registro”).
188. No obstante, centrándonos en la cuestión que abordamos, el hecho de que la presentación de una declaración responsable o comunicación ponga en marcha el procedimiento por el que la Administración turística lleva a cabo la inscripción de oficio de los actos, no debe confundirse con la atribución de obligatoriedad del acceso al registro, que tiene otras connotaciones. Por ello, la redacción del precepto debe adecuarse a ese marco y realizar los ajustes oportunos en otros preceptos para que no se genere ninguna duda sobre la naturaleza del registro, que ha de ser informativa.
189. De otra manera, las previsiones concernientes a la inscripción de empresas turísticas legalmente establecidas en otros estados miembros de la UE (artículos 20, 24 y 64), además, vulnerarían lo previsto en el artículo 12.2.b) de la Ley 17/2009, en cuya virtud, el ejercicio de una actividad de servicios en territorio español por los prestadores establecidos en cualquier otro estado miembro no podrá ser restringido mediante la obligación de obtener una autorización o de que deban inscribirse en un registro (de acuerdo con el artículo 16 de la Directiva de Servicios —“Libre prestación de servicios”—; y, según el considerando 39, el concepto de “régimen de autorización” abarca entre otros, también esa obligación de inscripción en un registro, para poder ejercer una actividad).
190. Por otra parte, el establecimiento del requisito de inscripción registral para acceder a ayudas y subvenciones, sin otra determinación, o la prohibición de que los alojamientos no inscritos en el Registro utilicen las denominaciones “vacacional”, “turística” o similares (artículo 27.5 del anteproyecto) resulta discriminatorio, si tenemos en cuenta que la inscripción que se lleva a cabo de oficio por la Administración turística de Euskadi no es extensible a todos los operadores que desarrollan una actividad turística contemplados en la ley, ya que, respecto a alguno de ellos, con arreglo a la norma proyectada, no se practica inscripción alguna por parte de esa Administración, porque así está previsto.
191. En otro orden de cosas, ha de coherenciarse la regulación del artículo 22.1 con la del artículo 24.9. El artículo 22.1 prevé, para el caso de que se produzca el cese de la actividad, la presentación a la Administración turística de Euskadi, de manera previa,



de una declaración responsable. El párrafo 9 del artículo 24, en cambio, para el supuesto de cese (pese a ser un cambio esencial, según el artículo 22.2) prevé la comunicación de la baja definitiva a la Administración turística en el plazo de diez días, que resulta más razonable que la de sometimiento a una declaración responsable, según dispone el artículo 22.1.

Artículo 25.- Símbolos, distintivos y publicidad de los servicios turísticos.

192. Conforme al artículo 25 del anteproyecto, en toda publicidad, anuncios, documentación, correspondencia y tarifas de precios, así como en las facturas de servicios turísticos, se deberán hacer constar, de manera legible e inteligible, los elementos propios de su clasificación administrativa, con los símbolos acreditativos de la misma y respetando una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de mujeres y hombres, así como el uso no sexista del lenguaje.
193. De este precepto —que constituye una novedad respecto a la LOT— destacamos que impone una obligación extensible a la publicidad, anuncios, documentación, correspondencia y tarifas de precios y facturas, pero sin identificar a quién le es exigible su cumplimiento. Al no estar formulada de esa manera tan amplia entre las obligaciones generales de las empresas turísticas enumeradas en el párrafo 2 del artículo 31 del anteproyecto, se podría entender que afecta, no solo a estas, sino también, en su caso, a las administraciones, por lo que concierne a las actuaciones de promoción e información.
194. Pero, en relación exclusivamente con el ámbito privado de las empresas turísticas, se aprecia que se les impone una concreta obligación, en cuanto al empleo de un lenguaje no sexista en toda esa actividad que entra en el ámbito del precepto (publicidad, anuncios, documentación, correspondencia, tarifas de precios y facturas). Y que, de contrario, puede llevar aparejada una sanción, por tipificarse como conductas infractoras: “El incumplimiento de las disposiciones sobre la publicidad de los precios de los servicios” (infracción leve, en el artículo 92. 7); “el incumplimiento de las obligaciones formales establecidas por la legislación turística relativas a documentación (...)” —infracción leve en el artículo 92.10—; o, en su caso, la cláusula residual del artículo 92.11.
195. Estima, por ello, la Comisión que se habrá de ponderar la extensión de esa obligación, cuya contravención se prevé como conducta infractora sancionable, y que, asimismo, podría afectar a la LIHM, que, en su artículo 18.4, asigna solo a los poderes públicos vascos el deber de hacer un uso no sexista de todo tipo de lenguaje en los documentos y soportes que produzcan.
196. El artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, en el artículo 14 (en el título II, sobre políticas de igualdad), bajo la



rúbrica de “criterios generales de actuación de los Poderes Públicos”, refleja como uno de ellos “la implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas”.

197. En el caso de que se trate de actuaciones sufragadas o subvencionadas total o parcialmente con dinero público estaría justificada la imposición de esa obligación; o en los medios de comunicación públicos.
198. Entendemos que el precepto debería ser redactado teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, y establecer, en su caso, como deber de la Administración turística, fomentar en el ámbito turístico el uso del lenguaje no sexista.

Artículo 28.- Venta ambulante y venta ocasional.

199. A pesar de la valoración positiva del precepto, con la inclusión de su párrafo 2, manifestada en el procedimiento por la Comisión Consultiva de Consumo de Euskadi (asimismo, el órgano promotor apunta que se trata de una redacción consensuada también en la Mesa de Turismo), la Comisión realiza unas observaciones en relación con el mismo.
200. El artículo 28.1 prohíbe la venta ambulante dentro de los establecimientos, haciendo responsables de evitar que “estas actividades” (en falta de concordancia con la referencia anterior a la venta ambulante) se realicen a las personas titulares o explotadoras de aquellos. Le siguen a ese párrafo otras previsiones relativas a la responsabilidad de las agencias de viajes respecto a paradas comerciales en que se realicen actividades de venta y a la posibilidad de solicitar el permiso oportuno a la Administración competente, en circunstancias especiales y de manera puntual, para realizar actos o exhibiciones en que pueda haber transacciones directas.
201. En el párrafo 2 de ese artículo 28 se permite realizar ventas ocasionales dentro de los establecimientos, previa comunicación al departamento competente en materia de comercio, con sometimiento a la “Ley de comercio del País Vasco”.
202. Esa ley mencionada en el anteproyecto —de forma incorrecta— es la Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la actividad comercial, y regula en el capítulo I del título III las “Ventas realizadas fuera de establecimiento comercial permanente”, entre las que se incluyen la venta ambulante y la venta ocasional (artículo 14).
203. Su artículo 15 define las ventas ambulantes (que las sitúa en el ámbito de regulación de los ayuntamientos —a los que se atribuye también las facultades de vigilancia, control—, con los parámetros que establecen los artículos 16 a 19) como aquellas



realizadas fuera de un establecimiento comercial, en puestos o instalaciones desmontables, así como en vehículos.

204. El artículo 23 de esa ley define la venta ocasional como “aquella que se realiza por un periodo inferior a un mes, en establecimientos que no tengan carácter comercial permanente para esta actividad, y que no constituya venta ambulante”. Para llevar a cabo esa actividad se requiere comunicación al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de comercio.
205. En el artículo 38.1 de la misma norma, “sin perjuicio de las responsabilidades que de otro orden pudieran derivarse”, se tipifican como infracciones en materia de ordenación de la actividad comercial la venta ambulante con incumplimiento de las condiciones establecidas —apartado i)— y la venta ocasional que incumpla lo previsto en el artículo 23.
206. En definitiva, la introducción en el anteproyecto de este precepto (artículo 28) produce una distorsión entre ámbitos competenciales, ya que la venta ambulante y la venta ocasional se encuentran reguladas en la normativa sectorial de comercio, donde encuentran su ubicación natural.
207. Si se entiende que esa normativa precisa algún ajuste desde la perspectiva turística podría procederse a realizarlo a través de una modificación de los preceptos de la Ley 7/1994, en la parte final del anteproyecto.

C) Título V. Capítulo II.- Las empresas turísticas. Disposiciones generales comunes.

Artículos 34 y 35.- Principio de unidad de explotación.

208. Para centrar la cuestión atinente a la problemática asociada al principio de unidad de explotación que regulan los artículos 34 y 35 del anteproyecto, es preciso realizar unas observaciones generales previas.
209. Ese principio se ha acuñado en el ámbito del turismo, vinculado inicialmente a la gestión de los apartamentos turísticos, y ha sido establecido y regulado en las normativas autonómicas de ordenación del turismo de algunas comunidades autónomas. Con diferentes variantes en su formulación, en todas ellas consiste en el sometimiento a una única empresa de la actividad de explotación turística alojativa en cada uno de los establecimientos. Con la aplicación de dicho principio se pretende que el conjunto de unidades alojativas ubicadas en un mismo inmueble o establecimiento se sometan a una unidad de gestión, a fin de ofrecer servicios homogéneos y con un mismo nivel de calidad en la prestación del servicio.



210. La Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo de Canarias, introdujo, como una novedad, ese principio para los establecimientos alojativos, que ha sido reconocido, asimismo, en otras comunidades autónomas (como, por ejemplo, la valenciana, en la Ley 3/1998, de 21 de mayo —añadido en el artículo 7, por la Ley 7/2014, de 22 de diciembre—; la de Madrid, en la Ley 1/1999, de 12 de marzo; la de Galicia, en la Ley 7/2011, de 27 de octubre —ya se contemplaba por primera vez en la Ley 9/1997, de 21 de agosto, después derogada—; la de Andalucía, en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre; la de Baleares, en la Ley 8/2012, de 19 de julio; o la de Murcia, en la Ley 12/2013, de 20 de diciembre).
211. En la práctica, mediante la aplicación de ese principio se viene a equiparar el régimen de explotación de los apartamentos turísticos y el de establecimientos hoteleros mediante un sistema de concentración de los servicios turísticos en empresas especializadas, ya sean unidades de explotación o empresas explotadoras.
212. Sus defensores sostienen que responde a la necesidad de proteger los derechos de los turistas a obtener unos servicios profesionalizados y de calidad (criterio utilizado por el órgano promotor de la iniciativa); en definitiva, se justifica, de manera general, en la protección de las personas usuarias de servicios turísticos.
213. Como venimos reiterando, en la Directiva de Servicios, el concepto de “razones imperiosas de interés general” desarrollado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su jurisprudencia relativa a los artículos 43 y 49 del Tratado de la Comunidad Europea, abarca entre sus ámbitos la protección de los derechos de los consumidores y de los destinatarios de los servicios (artículo 4). Y en ese sentido asume ese concepto el artículo 3.11 de la Ley 17/2009.
214. Pero, de otra parte, el problema surge en la concreción de esa protección y en el juicio de proporcionalidad de las medidas adoptadas al amparo de esas razones. Y adquiere especial relevancia respecto a situaciones jurídicas preexistentes, constituidas por la titularidad de unidades alojativas no explotadas turísticamente pero ubicadas en un establecimiento dedicado a ese uso. Como se ha puesto de manifiesto en los conflictos planteados en relación con la aplicación de este principio, el efecto que se consigue es evitar la convivencia en un mismo edificio o complejo de los usos de residencia y turístico (que persiguen intereses distintos y en muchos casos opuestos), limitándose los derechos de propiedad de los titulares de inmuebles en complejos turísticos, que, si pretenden arrendarlos para fines turísticos o vacacionales, han de hacerlo mediante una única titularidad de explotación.
215. Se postula que su finalidad es gestionar de una manera más coordinada los complejos turísticos a fin de tratar de proyectar una imagen de calidad e integridad al turista, en el entendimiento de que así se mejora la gestión de complejos y establecimientos



turísticos extrahoteleros, al concentrar la explotación de las unidades alojativas en una única titularidad empresarial, que es la que impone los criterios de gestión y, a la postre, establece el precio de todos los apartamentos del complejo turístico, sin que los propietarios individuales puedan ofertarlos ni ajustarlos.

216. Por ello, en la actualidad ese principio se encuentra cuestionado porque, desde que se integró en los ordenamientos jurídicos autonómicos, se han producido importantes novedades normativas en relación con la consolidación de los principios de libertad de empresa y de establecimiento, especialmente como consecuencia de la aplicación de las directrices europeas sobre la libre prestación de servicios; y también, de forma especialmente significativa, por la incidencia en este ámbito de los principios que rigen en materia de los mercados y la competencia (de manera singular, desde la aprobación de la LGUM). De hecho, en el procedimiento de elaboración del anteproyecto la AVC ha expresado que dicho principio atenta contra la libre competencia ya que limita ostensiblemente la oferta.
217. Sirve como prueba de la conflictividad suscitada por ese principio el hecho de que, en julio de 2005, la Comisión Europea, en un procedimiento de infracción, decidiera pedir oficialmente al Reino de España que revisara sus normas sobre alquileres turísticos en las Islas Canarias en lo referente a la autorización previa y al principio de unidad de explotación. Según la Comisión, esos requisitos infringen las normas del Tratado CE sobre la libre prestación de servicios (artículo 49).
218. Asimismo, es reseñable, también a título ilustrativo, que la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (Ministerio de Economía y Competitividad), ha intervenido con ocasión de la reclamación de un particular de las Islas Baleares (en el marco del procedimiento del artículo 28 de la LGUM en el que alegaba la vulneración de los artículos 5 y 16 de la LGUM y del derecho a la libertad de empresa y a la propiedad privada reconocidos en los artículos 38 y 33 de la CE). Esa secretaría ha emitido en dicho procedimiento un informe, fechado el 20 de febrero de 2015, en el que da noticia de que “se está impulsando (...) un proceso de coordinación interdepartamental a distintos niveles territoriales para simplificar y armonizar la normativa y maximizar la protección de los agentes que intervienen en la actividad turística y se ha creado un grupo de trabajo dependiente de la Mesa de Directores Generales de Turismo para avanzar en el proceso de armonización, en línea con las exigencias del Plan de Racionalización Normativa que acompaña a la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado(...). En este sentido, siendo la regulación de los alojamientos turísticos materia de competencia autonómica, en la reunión de la Mesa de Directores Generales de Turismo, celebrada en Pamplona el 22 de febrero de 2013, se creó un grupo de trabajo para lograr cierto consenso sobre las normas autonómicas que deberían aprobarse para regular estas nuevas figuras”.
219. En ese informe se concluye que “cabría analizar la proporcionalidad de la regulación descrita en relación con la razón imperiosa de interés general que se pretende proteger. Por ello se va a



continuar con el procedimiento abierto de coordinación interadministrativa con las Comunidades Autónomas, que ostentan la competencia exclusiva en materia de ordenación turística, para la adaptación de las normas reguladoras actuales a la modificación efectuada por la LAU, sin perjuicio de que, en su caso, se contemplen y justifiquen razones imperiosas de interés general que no puedan solucionarse con medidas menos restrictivas”.

220. En la CAE, la Ley 16/2008, que modificó la LOT, introdujo como aspecto caracterizador de los apartamentos turísticos (artículo 28) su gestión bajo el principio de unidad de explotación empresarial, entendida como la exigencia de sometimiento a una única titularidad empresarial de la actividad de explotación turística alojativa de esos apartamentos (párrafo 2 del artículo 28). El párrafo 3 prevé que “La persona titular de la explotación turística referida en el párrafo anterior debe obtener un título jurídico de las personas propietarias que la habilite suficientemente para la explotación turística del establecimiento, con el objeto de garantizar las responsabilidades que se deriven de la misma”. No se asocia infracción específica alguna al incumplimiento de ese principio.
221. En el anteproyecto, el artículo 34 (ubicado dentro del título V, capítulo II, que regula las disposiciones generales comunes aplicables a todas las empresas turísticas) dispone en el párrafo 1 que “Las empresas turísticas ejercerán su actividad bajo el principio de unidad de explotación”; y en el párrafo 2 especifica que “Se entiende por unidad de explotación el sometimiento de la actividad turística a una única titularidad de explotación ejercida en cada establecimiento”. Añade en ese párrafo que “La unidad de explotación supone la afectación a la prestación del servicio de alojamiento turístico de todas las unidades de alojamiento integrantes de la edificación o las edificaciones y sus partes independientes y homogéneas ocupadas por cada establecimiento”.
222. Conforme al artículo 35 del anteproyecto, el incumplimiento de ese principio y de sus requisitos y condiciones se considera infracción y se sanciona con arreglo a la ley (en el artículo 94.5 se tipifica como infracción muy grave), además de conllevar la exclusión de la oferta turística de Euskadi de los alojamientos afectados; sin que se pueda ejercer en ellos la actividad turística alojativa, perdiendo eficacia la declaración responsable conectada con ellos y sin que puedan ser incluidos en los catálogos ni ser comercializados por agencias de viajes u otros canales de oferta turística.
223. Cabe reseñar que, en respuesta a las alegaciones de la AVC respecto a este principio, el órgano promotor ha citado su positivación también en otras normativas autonómicas. Pero no se han facilitado datos concluyentes que permitan valorar la proporcionalidad de la regulación descrita en el ámbito concreto de la realidad turística en la CAE y con el alcance que se prevé para toda la tipología de empresas turísticas —no solo para los apartamentos turísticos, como hace la LOT—.



224. Hay que tener en cuenta que tal valoración se hace necesaria porque en la aplicación del principio subyace un enfrentamiento entre el interés general que se pretende proteger (el derecho de las personas usuarias de servicios turísticos, en forma de una mayor calidad de los mismos), singularmente, con los intereses de las personas particulares propietarias de unidades alojativas individuales, que ven condicionado el ejercicio de las facultades derivadas del derecho de propiedad, además de con la libre prestación de servicios —que también podrían ejercitar otros operadores turísticos—.
225. Dicho lo anterior, ha de insistirse en que, dada la ubicación de los artículos 34 y 35 en el capítulo II del título V, y conforme a la formulación del principio de unidad de explotación, sería aplicable a todas las empresas turísticas (personas físicas o jurídicas), ya sean de alojamiento o de mediación (según la tipología que establece el artículo 29 del anteproyecto). No obstante, como se ha expuesto, en su concepción originaria en la LOT y en otras normativas, ese principio viene referido generalmente, por la forma en que opera, a las empresas turísticas de alojamiento y, más en concreto, junto a los establecimientos hoteleros, a los apartamentos turísticos (artículo 28 de la LOT).
226. Ese principio resulta difícilmente concebible para las empresas turísticas de mediación e, incluso, para algunas modalidades de empresas de alojamiento que se regulan en el anteproyecto (según el artículo 38, además de los establecimientos hoteleros y los apartamentos turísticos, los agroturismos y casas rurales, los campings, albergues y otros tipos de establecimiento, entre los que se encuentran las residencias de estudiantes y colegios mayores, alojamientos en carros, cabañas en los árboles, etc. — en los términos que dispone el artículo 52—); al tiempo que resulta incompatible con el alquiler de viviendas para uso turístico o de las habitaciones en viviendas particulares para uso turístico, que el artículo 36 también considera “empresas turísticas de alojamiento”.
227. A modo recopilatorio de lo hasta ahora dicho, el principio de unidad de explotación ha de venir referido en la norma proyectada solo a los establecimientos de alojamiento mencionados: los hoteleros y los apartamentos turísticos; por supuesto, previa justificación suficiente de las razones en las que se soporta, en consideración a las circunstancias que concurren en el ámbito de la CAE, y su proporcionalidad—. De hecho, en el artículo 44 del anteproyecto, referido al concepto de apartamentos turísticos, es donde se explicita la aplicación concreta del principio (párrafo 1), y en el párrafo 4 se repite el mensaje relativo al sometimiento, en todo caso, al principio de unidad de explotación.
228. El requisito esencial a que se somete el principio consiste en que “La empresa explotadora deberá poder acreditar fehacientemente ante la Administración turística, en los términos expuestos reglamentariamente, la titularidad de la propiedad u otros títulos jurídicos que la habiliten para la



explotación de la totalidad de las unidades de alojamiento que constituyen el establecimiento” (párrafo 3 del artículo 34). Y se incluyen otras previsiones, como que “La actividad consistente en la explotación de un establecimiento de alojamiento turístico tendrá la consideración de actividad única, pudiéndose ofrecer en el ejercicio de dicha actividad servicios complementarios a las personas usuarias de servicios turísticos, sin que sea preceptiva la presentación de una nueva declaración responsable para cada uno de los servicios complementarios que se presten” (párrafo 4 del mismo artículo 34).

229. Se supone que la posibilidad prevista en ese párrafo 4 de nuevas fórmulas de explotación de los establecimientos de alojamiento (sin presentar una declaración responsable nueva) tiene por objetivo facilitar determinados usos complementarios o secundarios que pueden ser convenientes para las empresas turísticas de alojamiento. También se facilita la oferta de servicios complementarios en el desarrollo de la actividad de explotación de establecimientos de alojamiento turístico, sin exigir la intervención de empresas de intermediación, a excepción de los casos en que esté expresamente regulado (artículo 34.4 en su último párrafo). Finalmente, también se permite que las actividades correspondientes a usos secundarios compatibles con la actividad principal sean desarrolladas por personas o entidades distintas del o de la titular de la explotación de alojamiento turístico (párrafo 5 del precepto examinado).
230. Para la completa inteligencia del principio y de su régimen (y también con el fin de asegurar su cumplimiento, dadas las consecuencias que se asocian a su inobservancia), se hace preciso que se predetermine lo que se entiende por servicios complementarios —a los que se refiere el párrafo 4 del artículo 34 y también otros preceptos del anteproyecto—, al igual que los usos secundarios compatibles con la actividad principal (párrafo 5), como se hace en otras normativas autonómicas (cabe, a ese respecto, mencionar la Ley 8/2012 de 19 de julio, de Turismo de Islas Baleares, cuyo contenido en esta materia se reproduce en el anteproyecto, excepto la definición de los usos compatibles y secundarios al turístico —que podrían recogerse en los diferentes instrumentos de planeamiento—).

D) Título V. Capítulo III.- Las empresas turísticas de alojamiento.

231. Las empresas turísticas de alojamiento se clasifican según su objeto de explotación, en el artículo 36, en: establecimientos de alojamiento (que pueden ser, según el artículo 38, los establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos, campings, agroturismos y casas rurales, albergues y otros tipos de establecimientos —entre los que figura una tipología variada, comprensiva de residencias de estudiantes, alojamientos en carros, carrromatos, cabañas en árboles, hospederías, etc.—), viviendas para uso turístico y habitaciones en viviendas particulares para uso turístico.



232. Seguidamente realizamos un análisis de algunos preceptos de ese capítulo III, que merecen nuestra consideración: tanto respecto a las disposiciones generales comunes a los establecimientos de alojamiento; como respecto a alguna de las tipologías de alojamiento, contenida en las secciones en que se estructura el capítulo III del título V.
233. Se advierte de entrada que la regulación detallada de esas figuras alojativas se contiene en las normas que se dictarán en desarrollo de la ley una vez aprobada, como ocurre en la actualidad con las remisiones reglamentarias de la LOT, que se han concretado en disposiciones de carácter general reguladoras de dichas figuras.
234. Pero, advertimos, con carácter general, que ese desarrollo reglamentario viene a complementar —dentro de los límites de ejercicio de la potestad reglamentaria— el régimen jurídico de esos alojamientos, que ha de establecer la ley. Por ello, no basta con la simple remisión a la determinación mediante reglamento del régimen jurídico de la correspondiente figura alojativa, como hacen el artículo 51.6 (respecto a los albergues), el artículo 52.3 (relativo a los otros tipos de establecimientos a que se refiere), o los artículos 53.10 y 54.7 (en relación con las viviendas para uso turístico y el alojamiento en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico).
235. La ley ha de contemplar los rasgos esenciales que caracterizan el régimen jurídico de esos alojamientos, que la norma reglamentaria podrá, por su carácter ejecutivo, complementar, pormenorizar o desarrollar, repetando en todo caso los límites que la ley establezca.

Sección 1ª.- Establecimientos de alojamiento. Disposiciones generales comunes.

Artículo 39.- Compatibilidad de explotación conjunta de diferentes tipos de establecimientos.

236. En el artículo 39 se establecen unas limitaciones a la explotación conjunta de diferentes tipos de establecimientos, al someterla al cumplimiento de unos determinados requisitos.
237. Esas limitaciones a la libre prestación de servicios, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 17/2009 y en el artículo 5 de la LGUM, deben ampararse en una razón imperiosa de interés general y ser proporcionadas a esa razón, a tiempo que habrá de justificarse que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.
238. El órgano autor de la iniciativa ha justificado las condiciones a que somete la explotación conjunta de diferentes tipos de establecimientos de alojamiento apuntando las siguientes razones: respecto a la introducción del requisito de que sean



establecimientos de categoría similar, coincide con lo que disponen otras Comunidades Autónomas, como Baleares y Andalucía; la exigencia de que la explotación conjunta de todos los establecimientos se lleve a cabo por una única empresa explotadora, admite que, en la práctica, también sería posible que las actividades se desarrollaran por dos empresas distintas compartiendo elementos comunes, a lo que no se ve impedimento; y respecto a la distancia máxima entre alojamientos, indica que se ha incluido “basándonos en el impulso a la accesibilidad universal a los recursos y servicios turísticos”.

239. Entiende la Comisión que la justificación de la imposición de condiciones a la compatibilidad de explotación conjunta de diferentes tipos de establecimientos ha de completarse con datos que permitan superar el juicio de proporcionalidad requerido, con arreglo a la normativa citada.

Artículo 41.- Régimen de dispensa.

240. En términos parecidos a los de la LOT (artículo 28.ter, añadido por la Ley 7/2012), el artículo 41 del anteproyecto prevé que la Administración turística pueda dispensar con carácter excepcional a un establecimiento de alojamiento determinado (de los previstos en el artículo 38.1), del cumplimiento de alguno o algunos de los requisitos y condiciones mínimas establecidas en las disposiciones de desarrollo de esta Ley. En el párrafo 3 contempla factores compensatorios para equilibrar las dispensas: la oferta de servicios complementarios o condiciones adicionales a los que les corresponderían según su grupo y categoría.
241. Cabe advertir de inicio —para su consideración por el órgano promotor— que los requisitos exigibles a las viviendas para uso turístico y al alojamiento en viviendas particulares para uso turístico no disfrutarían de ese régimen de dispensa, por no tener la consideración de establecimientos de alojamiento, según el citado artículo 38.1. En principio no se ve obstáculo para la extensión de ese régimen a esas figuras, máxime cuando se articula esencialmente en torno a la atención a alojamientos instalados en edificios que reúnan ciertas características que señala el párrafo 2 del artículo 41, que pueden concurrir también en los tipos alojativos a los que nos referimos.
242. Como ya señalamos en nuestro dictamen 199/2014 (con ocasión del proyecto de decreto de segunda modificación del decreto por el que se establece la ordenación de los establecimientos hoteleros), la dispensa se articula en el marco del procedimiento que ordena el establecimiento de las empresas turísticas de alojamiento, por lo que queda sujeto a las prescripciones de la Directiva de Servicios y de la Ley 17/2009. En su virtud, tanto los requisitos como los trámites a que se somete no deben ser discriminatorios, han de ser claros e inequívocos, objetivos, hechos públicos con



antelación, transparentes y accesibles, y han de garantizar que los solicitantes de tales dispensas reciban un trato objetivo e imparcial.

243. Sin embargo, como ha apuntado también el CES, se aprecia que, de nuevo, se diseña el régimen de dispensa en términos amplios e inciertos, concediendo un amplio margen de actuación a la Administración para que, mediante reglamento, realice una concreción de aspectos cuyos elementos sustanciales corresponde establecer a la ley.
244. Nos referimos singularmente a cuestiones relativas a la determinación de las “medidas preceptivas” a las que afectará la dispensa (en el supuesto de alojamientos instalados en edificios de singular valor arquitectónico acreditado o en edificios rehabilitados ubicados en cascos históricos o que respondan a la arquitectura tradicional típica de la comarca); así como a los factores compensatorios con que se equilibrarán las dispensas (entre los que se citan, a título de ejemplo, la oferta de servicios complementarios o condiciones adicionales a las que les corresponderían según su grupo y categoría).
245. Los parámetros que establece el anteproyecto para llevar a cabo el desarrollo reglamentario deja a la Administración un margen de actuación muy amplio, si tenemos en cuenta que se permite dispensar —si bien razonadamente y con carácter excepcional— cualesquiera de los requisitos y condiciones mínimas (incluidas las medidas preceptivas).
246. En el anteproyecto conviene, cuando menos, que se prevea la exclusión de la dispensa aquellos elementos que puedan afectar a la seguridad del establecimiento, o, en su caso, que se establezcan las medidas alternativas que sirvan de garantías adecuadas; al igual que otras condiciones cuya restricción o supresión menoscabe de manera sustancial la calidad de los servicios prestados o conlleve una falta de determinación que alcance a la consideración y clasificación de los establecimientos.
247. Como dijimos en el Dictamen 225/2012 (en el que dictaminamos el proyecto de decreto de modificación de las disposiciones reguladoras de las empresas y establecimientos turísticos de la CAPV): “las excepciones al cumplimiento de una norma deben tener un carácter tasado y limitado, estableciendo con la necesaria claridad los elementos y condiciones que pueden ser dispensados”.

Sección 4ª.- Los campings. Artículo 46.- Concepto.

248. En la actualidad los campings se encuentran regulados en los artículos 19 a 21 de la LOT, y en la norma de desarrollo, en concreto, en el Decreto 396/2013, de 30 de julio, de ordenación de los campings y otras modalidades de turismo de acampada en la CAE.



249. El artículo 46 del anteproyecto no efectúa una clara delimitación del concepto de camping en atención a sus diferentes modalidades, ni del ámbito de aplicación de las disposiciones de la ley para ese tipo de alojamiento turístico.
250. En principio, cabe distinguir entre campamento de turismo, cuyas instalaciones se encuentran abiertas al público que puede utilizarlas mediante precio (que es lo que se conoce por camping), el campamento privado (instalado por entidades privadas para uso exclusivo de sus asociados), y las zonas de acampada municipal, que son áreas de terreno de titularidad pública, equipadas por los ayuntamientos en determinados supuestos.
251. En rigor, pese a que el anteproyecto no lo menciona de esa manera, resultan excluidos del régimen a que somete el anteproyecto a las empresas turísticas: los campamentos de turismo privado, cuyo uso se limite de forma exclusiva a las personas asociadas a la entidad que sea titular de los mismos; aquellos campamentos que albergan, sin ánimo de lucro, a determinados colectivos de personas, como son los campamentos juveniles, colonias de vacaciones escolares u otras similares; la parada y el estacionamiento de autocaravanas y caravanas en zonas habilitadas en carreteras, autopistas, vías públicas urbanas o interurbanas, en tanto cumplan determinados requisitos y no se desplieguen, no usen calzos ni viertan residuos ni sustancias a las vías; y las acampadas realizadas con ocasión de eventos culturales, recreativos o deportivos, con un funcionamiento limitado a la duración de los mismos.
252. No obstante la exclusión del ámbito de la ley de los campings de carácter privado y de los que “faciliten albergue” (mejor, alojamiento), sin ánimo de lucro, a “contingentes particulares, en campamentos juveniles, en colonias de vacaciones escolares u otros similares”, en el párrafo 2 del artículo 46 se requiere su inscripción en el Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi, “si realizan además actividades turísticas para el público en general”.
253. Respecto a ese tipo de alojamientos, hay que tener en cuenta que el parágrafo dos del artículo 37.1 del anteproyecto los excluye expresamente del ámbito de la ley, cuando dice: “No se consideran establecimientos de alojamiento, y quedan excluidas del ámbito de aplicación de la presente Ley, las actividades de alojamiento que tengan, con carácter exclusivo, fines institucionales, sociales, sanitarios, asistenciales, laborales, docentes o deportivos, y las que se desarrollen en el marco de los programas de la Administración dirigidos a la infancia, juventud u otros colectivos necesitados de especial protección”.
254. Como ha apuntado en su participación en el procedimiento el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, los campamentos juveniles y las colonias de vacaciones escolares u otros similares son objetos de regulación específica (en la actualidad, en el Decreto 170/1985, de 25 de junio, por el que se regula el régimen de



campamentos, colonias, colonias abiertas, campos de trabajo y marchas volantes infantiles y juveniles), y se registrarán por esa normativa específica, sin que entren en el ámbito de aplicación de la normativa de ordenación del turismo.

255. Entendemos que dichos campamentos se hallan concebidos con una finalidad específica —en la que no se incluye el desarrollo de actividades turísticas tal y como se definen en el anteproyecto—, y no encuentran encaje en el anteproyecto.
256. Es de considerar, asimismo, que el Registro viene concebido en el artículo 24 como registro público que “tiene por objeto la inscripción de empresas turísticas y de sus establecimientos o de personas físicas o jurídicas que sean titulares de una actividad turística en Euskadi”; en tanto que los alojamientos a los que nos referimos, no tienen la consideración de empresas turísticas ni de establecimientos, puesto que no se incluyen en el concepto que recoge el anteproyecto para aquellos (es más, como se ha señalado, se encuentran expresamente excluidos del ámbito de la ley).
257. Es decir, se establece una excepción al régimen general, de forma que a determinados tipos de alojamiento que se encuentran excluidos, en principio, del ámbito de aplicación de la ley, y que no reúnen los rasgos definitorios de las empresas turísticas, ni siquiera de los establecimientos de alojamiento, se les aplica parcialmente la norma y se les somete a inscripción en un registro al que se accede, con carácter general, por actuación de oficio de la Administración turística de Euskadi, tras la presentación de la declaración responsable. Y ello ocurre si ocasionalmente albergan al público en general, esto es, a otras personas distintas de aquellas a las que se dirige esa forma de alojamiento.
258. En definitiva, la exigencia de inscripción contenida en la disposición analizada se plantea sin justificación objetiva explicitada, pese a la ausencia de coherencia con el sistema y especialmente con el régimen asociado al citado registro (artículo 24 del anteproyecto), ni con la forma de inscripción de oficio que deriva de la presentación de una declaración responsable de cumplimiento de condiciones para el ejercicio de la actividad.
259. La reflexión anterior se suscita también —con diferentes matices— en el examen de otros preceptos del anteproyecto en los que se impone ese requisito de inscripción cuando se ofrezca el alojamiento al público en general —a cambio o no de precio—, como el párrafo 4 del artículo 51 (respecto a los albergues juveniles), que se analiza seguidamente.
260. En relación con los campings, cabe señalar, asimismo, que en el artículo 94.4 del anteproyecto se tipifica como infracción muy grave “La venta de parcelas de los campamentos de turismo (...), salvo en los supuestos admitidos por la legislación vigente”. Pero



en el texto del anteproyecto solo se contempla la prohibición en el artículo 71, respecto a las “áreas especiales de acogida para autocaravanas”, a las que identifica también como establecimientos en el párrafo 3 de ese precepto, al disponer que: “Está prohibida la venta y el subarriendo de las parcelas de estos establecimientos”.

261. Entendemos que sería coherente que esa prohibición alcanzara también a las parcelas de camping y que se previera de forma expresa en la sección que regula estos, para que, al aplicar la disposición de disciplina turística que le afecta, no surjan dudas y quede claramente identificada la conducta infractora, con arreglo a las normas que rigen el principio de tipicidad.

Sección 6ª.- Los albergues. Artículo 51.- Concepto y ámbito de aplicación.

262. En primer lugar, el precepto analizado determina qué establecimientos se consideran albergues (párrafo 1). Recomendamos, como mejora de técnica normativa, que la previsión relativa a los albergues del Camino de Santiago, así como los incluidos en el párrafo 5, se ubiquen tras el párrafo 1, para completar los alojamientos incluidos en el ámbito de aplicación del precepto, y, seguidamente, señalar los supuestos excluidos.
263. Con arreglo al párrafo 3 del artículo 51, quedan excluidos del ámbito de esta ley: a) los establecimientos reconocidos oficialmente conforme al Decreto 406/1994, de 18 de octubre, de ordenación de albergues e instalaciones para estancia y alojamiento de grupos infantiles y juveniles o legislación que lo sustituya, y a la normativa que lo desarrolla, los cuales se regirán por esa normativa específica; b) los establecimientos de titularidad de Administraciones públicas o de personas o entes privados, cuyo uso esté reservado a personas en posesión del carnet de alberguista o a grupos escolares o docentes, no siendo, en consecuencia, utilizables por el público en general; y c) los establecimientos en los que el alojamiento se preste sin contraprestación económica o la cantidad abonada tenga el carácter de donativo o dádiva.
264. En ese precepto no se hace sino concretar la exclusión del ámbito de la ley que se efectúa, de manera más genérica en su artículo 37.1, según hemos apuntado al analizar los preceptos relativos a los campings.
265. A lo anterior se asocia en el párrafo 4 del citado artículo 51 que “El alojamiento de personas en un establecimiento, sea cual sea su número, sin el cumplimiento de los requisitos o exigencias indicados en el apartado anterior, implicará que dicho establecimiento queda sujeto a lo dispuesto en esta Ley y en la normativa que la desarrolle”. Y continúa que “En el caso de que un establecimiento reconocido como Albergue Juvenil por el Decreto 406/1994, de 18 de octubre, de ordenación de albergues e instalaciones para estancia y alojamiento de grupos infantiles y juveniles o legislación que lo sustituya, atienda también al público en general, bien de forma habitual, bien de



forma parcial respecto a su capacidad o respecto a la temporalidad en el año, deberá inscribirse en el Registro de empresas y actividades turísticas, como albergue”.

266. Como ha señalado durante el procedimiento el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, se produce un solapamiento con la materia que rige los albergues juveniles y que se atribuye en los decretos de estructura departamental del Gobierno Vasco, a ese departamento. Además, en ese ámbito también tienen competencias las diputaciones forales, a través de los órganos competentes en materia de juventud.
267. Los términos del párrafo 3 del anteproyecto no dejan lugar a la duda sobre los establecimientos que quedan fuera del ámbito de la ley: los reconocidos oficialmente conforme al Decreto 406/1994 y a la normativa que lo desarrolla (en la actualidad, la Orden de 12 de noviembre de 1997), que se registrarán por esa normativa específica. Pero, a continuación, en el párrafo 4 señala que, en el caso de que un establecimiento reconocido como albergue juvenil en esa normativa que es de aplicación, atienda también al público en general —bien de forma habitual, bien de forma parcial respecto a su capacidad o respecto a la temporalidad en el año—, deberá inscribirse en el Registro de empresas y actividades turísticas, como albergue.
268. Por la propia definición que se otorga a los albergues e instalaciones de estancia para grupos infantiles y juveniles en ese decreto (que, una vez reconocidos, se inscriben en el registro unificado para todo el ámbito de Euskadi y pasan a integrar la “Red de Albergues e Instalaciones para Grupos infantiles y Juveniles de Euskadi”), no son accesibles al público en general, por lo que no se puede dar el supuesto de hecho al que se condiciona la inscripción como albergue en el Registro de empresas y actividades turísticas. Esos albergues no pierden esa consideración por el hecho de que circunstancialmente puedan acoger otras actividades, que se encuentran tasadas: actividades de interés social o cultural desarrolladas por otros colectivos, o dar alojamiento a sujetos individuales, que acrediten su condición de alberguistas o integrantes de algún colectivo infantil o juvenil (así lo prevé expresamente el artículo 2 del Decreto 406/1994).
269. Como explica el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura en sus alegaciones —que resulta oportuno reproducir—: “Precisamente según la norma específica, un albergue juvenil, desde el momento que es reconocido como tal y pasa a formar parte del Consorcio “Red Española de Albergues Juveniles” (REAJ), además del cumplimiento de la normativa propia de cada Comunidad Autónoma, debe cumplir las obligaciones acordadas por dicho Consorcio; tales como, observar las normas y deberes contenidos en los Reglamentos de la Federación Internacional de Albergues Juveniles (IYHF), siendo requisito ineludible para pernoctar en los albergues de la Red de REAJ la tenencia del carnet de alberguista. En consecuencia, ineludiblemente los albergues juveniles deben exigir a toda persona usuaria la tenencia del carnet de alberguista”. Y, “en caso de que un albergue juvenil deje de exigir a toda persona usuaria la tenencia del carnet de



alberguista pierde su reconocimiento como tal y es automáticamente excluido tanto de la Red de Albergues de Euskadi como de la REAJ”.

270. Además, como expone ese departamento, “toda instalación que obtuvo en su día el reconocimiento como Albergue Juvenil según el Decreto 406/1994, en el momento que ha pasado a inscribirse como establecimiento turístico ha sido revocado su reconocimiento como Albergue Juvenil y ha sido dado de baja automáticamente de la Red de Albergues de Euskadi, y, en consecuencia, de la REAJ”.
271. Advierte el departamento citado de las consecuencias que podría acarrear la inscripción en el Registro de empresas y actividades turísticas: “Ello puede provocar que todos los albergues juveniles de la Red de Euskadi, incluidos los que cumplan la normativa sectorial, corran el riesgo de ser expulsados en bloque de la REAJ cuando, al menos uno de ellos, al amparo de lo que se pretende en el actual Anteproyecto de la Ley de Turismo, también se inscriba en el Registro de empresas y actividades turísticas. Cabe señalar que la Dirección de Juventud y Deportes del Gobierno Vasco es miembro de pleno derecho del Consorcio REAJ en representación de todos albergues juveniles reconocidos oficialmente conforme al Decreto 406/1994, tanto públicos como privados, por lo que el incumplimiento de las obligaciones acordadas por dicho Consorcio, como es exigir a toda persona usuaria la tenencia del carnet de alberguista podría acarrear la expulsión de todos los albergues representados por la Dirección de Juventud y Deportes del Gobierno Vasco, es decir, de todos los albergues juveniles de la Red de Euskadi, debido a lo que se pretende regular en la nueva Ley de Turismo”.
272. A juicio de la Comisión el párrafo 4 del artículo 51 reclama una formulación más general, acorde a los principios conforme a los que el anteproyecto regula la actividad turística, de forma que se indique que los establecimientos del párrafo 3, cuando faciliten al público en general servicios que constituyan una actividad turística, y reúnan los demás requisitos previstos en el párrafo 1, quedarán sujetos a lo dispuesto en esta ley y en la normativa que la desarrolle. Ello evitaría las dudas en torno al alcance de la previsión actual relativa exclusivamente a la inscripción en el Registro de esos establecimientos.

Sección 7ª.- Otros tipos de establecimiento. Artículo 52.- Ámbito de aplicación.

273. Con arreglo al artículo 52 (que constituye una novedad del anteproyecto), se extiende la aplicación de lo dispuesto en la ley y en la normativa que la desarrolle, a: 1) Las residencias de estudiantes y colegios mayores, “cuando oferten servicios de alojamiento al público en general a cambio de contraprestación económica, bien directamente a través de cualquier tipo de soporte o medio, bien indirectamente a través de canales de oferta turística”. 2) Los “alojamientos en carros, carromatos, casas rodantes y similares, inmovilizados; y las cabañas en los árboles y cualquiera otros, cuando el establecimiento de requisitos que supediten el acceso al ejercicio de una actividad esté justificado por razones imperiosas de interés general previstas en la



Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y desarrolladas por la jurisprudencia del tribunal de justicia”. Y 3) las hospederías —definidas como “establecimientos que, formando parte de un santuario, convento o monasterio destinan algunas de sus dependencias al servicio de alojamiento al público en general”—, cuando “oferten servicios de alojamiento al público en general mediante contraprestación”.

274. Para contextualizar la normativa proyectada hay que partir de que ese precepto se ubica dentro del capítulo III del título V, dedicado a las empresas turísticas de alojamiento, esto es, a “las personas físicas o jurídicas que en nombre propio de manera profesional, habitual y con ánimo de lucro, realicen una actividad cuyo objeto sea la prestación de un servicio de alojamiento” (ajustado a los supuestos examinados).
275. En principio, no encajan en esa definición las residencias de estudiantes ni los colegios mayores, que son objeto de regulación en el ámbito educativo. Así, la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades define los colegios mayores (“centros universitarios que, integrados en la Universidad, proporcionan residencia a los estudiantes y promueven la formación cultural y científica de los residentes, proyectando su actividad al servicio de la comunidad universitaria”) y las residencias universitarias; al tiempo que dispone que su funcionamiento se regulará por los estatutos de cada universidad y los propios de cada colegio o residencia.
276. Al amparo del artículo 10 de La Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco, el Decreto 17/2011, de 15 de febrero aprueba los estatutos de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. El artículo 155 de esos estatutos define los colegios mayores, en el mismo sentido que la Ley Orgánica 6/2001, como “centros universitarios integrados en la UPV/EHU que proporcionan residencia a los y las estudiantes y promueven su formación cultural y científica, proyectando su actividad al servicio de la Comunidad Universitaria”. Según dichos estatutos, esos colegios se rigen por el Reglamento Marco de Colegios Mayores, en el que se establecerán, al menos, los principios generales a los que habrá de sujetarse la creación y funcionamiento de estos. Ese reglamento, al igual que los procedimientos de creación o adscripción de residencias universitarias y sus efectos, se aprueban por el Gobierno Vasco (artículos 156 y 157).
277. Entendemos que las residencias de estudiantes y colegios mayores no pueden entenderse incluidos en el ámbito de la ley, porque, además de ser objeto de regulación en la normativa sectorial educativa, por su régimen, no reúnen los requisitos exigidos: ni tienen la consideración de empresa turística; ni de establecimiento (se supone que turístico), que viene referido, según el artículo 2.2.i) del anteproyecto de “locales e instalaciones abiertos al público en general, de acuerdo en su caso con la normativa aplicable, en los que se prestan servicios turísticos”; ni prestan los servicios turísticos, caracterizados, según el artículo 2.e) del anteproyecto, por la



finalidad de “atender la demanda de las personas usuarias turísticas” —fin que no cumplen, con carácter general— las residencias de estudiantes ni los colegios mayores.

278. En cuanto a otro tipo de alojamientos mencionados en el segundo párrafo del párrafo 1 del artículo 52, no se alcanza a entender el mensaje que contiene ni el objetivo que persigue, que no parece ser otro que someter a esa variopinta tipología de alojamientos al régimen que establece la Directiva de Servicios —se supone que en cuanto a los requisitos para el ejercicio de la actividad turística en ellos—, cuando exista una razón imperiosa de interés general, que debería ser la norma la que identificara.
279. En cualquier caso, el precepto no contiene la densidad normativa suficiente, y remite al reglamento la regulación de todo el régimen de los establecimientos concernidos, sin fijar los elementos esenciales a desarrollar en dicha reglamentación.
280. Por lo anterior, entendemos que, si se quiere someter a las residencias de estudiantes y colegios mayores —al igual que a los otros tipos alojativos que se encuentran citados— a determinados requisitos propios de las empresas turísticas, ha de justificarse suficientemente la razón a que responde tal sujeción, a la vez que adecuar la redacción que se prevea, teniendo en cuenta el régimen y la normativa específicos que inciden en los ámbitos afectados.
281. En el caso de las hospederías, entendemos que el sometimiento al régimen de la ley podría encontrar conexión, en su caso, con el régimen de las empresas turísticas a cuya tipología respondan (por ejemplo, equiparando su tratamiento al de los establecimientos hoteleros o como una categoría o especialidad de estos, cuando reúnan los requisitos previstos).

Sección 8ª.- Las viviendas para uso turístico y el alojamiento en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico. Artículos 53 y 54.

282. Dentro de la Sección 8ª del capítulo III del título V, se contemplan en los artículos 53 y 54, como una novedad del anteproyecto, el alojamiento ofertado en viviendas para uso turístico y el alojamiento en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico. Esas dos modalidades no se incluyen en la norma dentro de la tipología de “establecimientos de alojamiento”, del artículo 38, pero sí se conceptúan, por su objeto de explotación, como “empresas turísticas”, en el artículo 36.
283. Antes de entrar a analizar el contenido de esos preceptos, recordamos que en la versión inicial de la LOT esas dos modalidades se regulaban ya entre los alojamientos turísticos extrahoteleros “destinados a proporcionar albergue mediante precio en épocas,



zonas o situaciones de singular significación turística” (como “viviendas turísticas vacacionales” y el “alojamiento en habitaciones de casas particulares”).

284. En la modificación operada en la LOT por la Ley 16/2008 se suprimió la regulación de esas figuras, al amparo, según la exposición de motivos de dicha ley de que “carecen prácticamente de estándares de calidad, pues han sido diseñadas en la Ley con escasos niveles de exigencia para su apertura y funcionamiento, tienen una reducida implantación en Euskadi y aportan escasa plusvalía al desarrollo económico de Euskadi, se presentan en la actualidad como un producto escasamente alineado con el nuevo modelo de desarrollo turístico concebido para Euskadi, basado en la calidad, en la sostenibilidad y en la puesta en valor de nuestros valores culturales, rurales y paisajísticos”.
285. Con posterioridad se ha producido una modificación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU) —respecto a la cesión de viviendas con carácter temporal en condiciones de uso inmediato— mediante la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas. Esa ley introduce un nuevo apartado e) en el artículo 5 de la LAU, que establece una exclusión adicional a su ámbito de aplicación para las denominadas viviendas de uso turístico, remitiéndolas a un régimen específico, en los siguientes términos: “Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley: (...) e) 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”.
286. Esta modificación se justifica en el preámbulo de la Ley 4/2013 en el sentido de que “en los últimos años se viene produciendo un aumento cada vez más significativo del uso del alojamiento privado para el turismo, que podría estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal, que van en contra de la calidad de los destinos turísticos; de ahí que la reforma de la Ley propuesta los excluya específicamente para que queden regulados por la normativa sectorial específica o, en su defecto, se les aplique el régimen de los arrendamientos de temporada, que no sufre modificación”.
287. Siete años después de la reforma de la LOT, la Dirección de Turismo ha argumentado la introducción de nuevo en la regulación del ámbito del turismo de estas viviendas, en consideración a los datos que evidencian el incremento sustancial en la oferta de este tipo de alojamientos en la CAE. En el expediente se deja constancia de que las últimas estadísticas del Instituto de Estudios Turísticos, *Frontur*, el conjunto turistas que se alojan en viviendas alquiladas muestra un crecimiento interanual del 20,7 % frente a un crecimiento total de entrada de turistas del 5,3%.
288. Resulta de interés, también con carácter previo, trasladar al dictamen las consideraciones generales que, desde la perspectiva de la competencia y la unidad de



mercado, ha efectuado la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), con ocasión del informe emitido (aprobado el 16 de abril de 2015) sobre el proyecto de decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico de Aragón, en el que se analizan las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente (mencionado por la AVC en sus alegaciones vertidas sobre el actual anteproyecto).

289. En ese informe apunta la CNMC que “viene realizando una labor de seguimiento y revisión del conjunto de normativa estatal o autonómica que pudiera estar regulando la materia”. Señala que esa actividad constituye una modalidad de alojamiento susceptible de ser enmarcada en la denominada “economía colaborativa”.
290. Destaca la CNMC que la oferta de alquiler de viviendas de uso turístico conlleva, con carácter general, importantes beneficios desde el punto de vista de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente toda vez que: “i) supone una mayor oferta para el consumidor; ii) constituye una asignación más eficiente de los recursos infrautilizados; iii) genera externalidades positivas —como las medioambientales— al crear un modelo de consumo basado más en el uso y no en la propiedad; iv) reduce los costes de transacción y los problemas de información asimétrica gracias a los sistemas de reputación y señalización entre consumidores; v) promueve la innovación; vi) propicia una posible reducción de precios y márgenes; vii) produce efectos favorables para la competencia entre los operadores tradicionales incumbentes a los que se les obliga a innovar y a reducir sus márgenes y precios”.
291. A lo que muestra su oposición es a una regulación innecesaria o desproporcionada, que perjudicaría a los consumidores y al interés general, además de suponer un obstáculo a la competencia efectiva. Por ello, la CNMC ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 79/2004, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en la Comunidad de Madrid, porque impide que esas viviendas puedan contratarse por menos de cinco días (artículo 17.3), lo que supone una restricción grave para la competencia en este mercado, además de perjuicios a los consumidores (entiende la CNMC que la medida no está justificada en términos de necesidad y proporcionalidad). Y también la CNMC ha efectuado un requerimiento previo al Gobierno de Canarias (para evitar interponer un recurso contencioso-administrativo en el Tribunal Superior de Justicia) para que suprima o modifique distintos artículos de su reglamento de viviendas vacacionales aprobado por Decreto 113/2015 —porque contiene artículos que restringen injustificadamente la competencia efectiva en el sector de los servicios de alojamiento, con perjuicio para los usuarios—.
292. Dicho lo anterior, al margen de los aspectos que se comentan a continuación, la regulación de las figuras alojativas de los artículos 53 y 54 se refiere a aspectos



generales de delimitación de sus rasgos característicos, cuyo desarrollo se difiere al reglamento, donde se establecerán los requisitos concretos y condiciones que deben cumplir.

293. Se aprecia de inicio que determinados aspectos afectan a ambas figuras alojativas, por lo que sería conveniente, para evitar repeticiones que en un artículo previo de disposiciones comunes quedaran reflejadas. Así, por ejemplo, la cesión para el uso de viviendas arrendadas —artículos 53.1 y 54.4—; los requisitos de infraestructuras y otros que deben respetar —artículos 53.2 y 54.2—; las presunciones de habitualidad —artículos 53.8 y 54.6—; la presunción de actividad cuando no se pueda acreditar que la contratación sea conforme a la LAU —artículos 53.6 y 54.5—; así como la exclusión del ámbito de aplicación de la ley de los arrendamientos sujetos a la LAU —artículos 53.4 y 54.4—. De hecho, en el párrafo 11 del artículo 53 se contiene una disposición, relativa a la dispensa del cumplimiento de requisitos, que no solo se refiere a las viviendas turísticas vacacionales, sino que también se extiende expresamente a los alojamientos en habitaciones en casas particulares.
294. También se observa que, pese a partir de presupuestos semejantes y contener previsiones iguales respecto a la presunción de habitualidad cuando se realice publicidad o comercialización de los inmuebles por cualquier tipo de soporte, medio o canal de oferta turística (artículos 53.8 y 54.6), en el caso de las viviendas para uso turístico se concreta (párrafo 3 del artículo 53) el concepto de canales de oferta turística del artículo 2.m) del anteproyecto; no se hace lo mismo, en cambio, en el artículo 54, para los alojamientos en habitaciones de viviendas particulares.
295. No obstante lo indicado, entendemos que la precisión del artículo 53.3 debería ubicarse en el propio artículo 2.m).
296. Al hilo de lo anterior, aconsejamos que se revise la redacción de ambos preceptos, porque, además, desde el punto de vista de técnica normativa, la exposición de los contenidos no es ordenada ni sistemática.
297. Centrándonos en el análisis de la regulación prevista en el anteproyecto, por lo que concierne a las viviendas para uso turístico, el artículo 53 las define en su párrafo 1 de la siguiente forma: “las viviendas cualquiera que sea su tipología que se ofrezcan o comercialicen como alojamiento por motivos turísticos o vacacionales, siendo cedidas temporalmente por la persona propietaria, explotadora o gestora y comercializadas directamente por ella misma o indirectamente a través de canales de oferta turística, a terceros, de forma reiterada o habitual y a cambio de contraprestación económica, en condiciones de inmediata disponibilidad”.



298. Teniendo en cuenta lo que se prevé en el párrafo siguiente de ese párrafo 1, conviene que se integre en el concepto de ese tipo de viviendas, la cesión temporal también por parte de la persona arrendataria.
299. El párrafo 5 del artículo 53 contiene dos mensajes. En primer lugar, dispone que la actividad de arrendamiento de una vivienda para uso turístico consistirá en “la cesión de uso y disfrute de la totalidad de la misma, no estando permitido la cesión por estancias o habitaciones. Tampoco está permitida la formalización de contratos por habitaciones o la coincidencia dentro de la vivienda de personas usuarias que formalicen distintos contratos”. Y, a continuación prevé que la cesión de una vivienda turística puede ser realizada en cualquiera de las formas admitidas en derecho.
300. A falta de una explicación suficiente, la limitación que se impone en cuanto a la prohibición de la cesión por estancias y a la formalización de contratos por habitaciones —a la que no se asocia infracción explícita alguna, por lo que, en su caso, se trataría de una infracción leve—, podría verse como una restricción injustificada o traba innecesaria para los titulares de las viviendas para disponer de sus bienes y organizar su actividad.
301. Además, se ha de formular de una manera más clara y precisa la cesión de una vivienda turística “con arreglo a cualquiera de las formas admitidas en derecho” —que parece contraponerse a la formalización de contratos, según podría deducirse de la redacción del precepto—.
302. En el párrafo 3 del artículo 54 se contienen también varios mensajes que provocan dificultades de comprensión, en relación con el alojamiento en habitaciones de viviendas particulares: “Una misma persona titular no podrá en ningún caso, ofertar o comercializar habitaciones en más de una vivienda; en cuyo caso estos últimos alojamientos serán considerados como otros tipos de establecimientos. Reglamentariamente se establecerá el número máximo de plazas que podrán ofertarse en una misma vivienda. En caso contrario, el alojamiento será considerado como un establecimiento hotelero debiendo cumplir todos los requisitos y obligaciones exigidas a este tipo de establecimientos”.
303. La última frase del precepto debe aclararse; y, en su caso, en vez de iniciarse con: “En caso contrario”, sería más apropiado: “Si se supera la oferta del número de plazas máximas permitidas (...)”.
304. Lógicamente, la razón de la primera limitación (la que se refiere a la imposibilidad de comercializar habitaciones en más de una vivienda, al amparo del precepto) se encuentra implícita en las notas que caracterizan a ese tipo alojativo: se trata de facilitar alojamiento a cambio de precio y por motivo vacacional en el lugar de residencia efectiva de la persona titular, que solo puede ser uno. Pero si se ofertan,



además, habitaciones en otra vivienda —que no sería su residencia efectiva—, no estaría incurriendo en una conducta infractora, sino que, según el precepto, nos hallaríamos en otro supuesto alojativo distinto, que no se identifica, a diferencia del párrafo siguiente (y que, entendemos, no tiene por qué coincidir con un tipo de alojamiento incluido en el ámbito de la ley).

305. La presunción del párrafo 6 del artículo 53 y la misma del párrafo 5 del artículo 54 (relativa a que se entenderá que nos hallamos ante esas figuras cuando no se pueda acreditar, de acuerdo con la normativa aplicable, que la contratación efectuada sea conforme a la legislación sobre arrendamientos urbanos) necesita una mayor determinación, porque no puede, al amparo de esa presunción, obviarse la concurrencia de los elementos que caracterizan estos tipos alojativos.
306. Asimismo, se realiza una presunción de habitualidad, en el párrafo 8 del artículo 53 y en el artículo 54.6 (pese a que, tal vez, por un olvido, no se expresa la nota de habitualidad en el artículo 54, como característica de esa figura alojativa), sobre la cesión de uso de una vivienda o el alquiler de habitación en vivienda particular, porque se haya realizado publicidad o comercializado a través de cualquier tipo de soporte, medio o canal de oferta turística; o bien cuando se facilite alojamiento por un periodo igual o inferior a un mes por usuario. Sometemos a la consideración del órgano promotor de la iniciativa la valoración de la existencia de un posible error de redacción al establecer dos requisitos alternativos —y no acumulativos—, al contrario de lo que se establece al definir las viviendas en el párrafo 1 del artículo 53.
307. No se alcanza a entender el párrafo 9 del artículo 53, que dice: “La comercialización de alojamientos en casas rurales, se considera incluida en la regulación de este tipo de establecimientos”. Ya en el artículo 50.2 se excluye de la calificación como casas rurales de los pisos considerados como viviendas independientes, en un edificio de diversas plantas en régimen de propiedad horizontal, donde se presta el servicio de alojamiento.

E) Título V. Capítulo IV.- Las empresas turísticas de mediación (artículos 55 a 63).

308. Según el párrafo 1 del artículo 55, estas empresas son las que “se dedican profesional y habitualmente al ejercicio de actividades de asesoramiento, mediación y organización de servicios turísticos, con la posibilidad de utilización de medios propios para llevarlas a cabo.”
309. Ganaría la coherencia interna de la futura norma si en esa definición se tuviera en cuenta la que el propio texto contempla en el apartado 2.2.e) de su artículo 2 para los “servicios turísticos” y, dentro de ese apartado, el subapartado dedicado más concretamente a los “servicios turísticos de mediación” [subapartado b) de ese apartado 2.e)].



310. El párrafo 2 del artículo 55 establece los siguientes tipos de empresas de mediación: 1) agencias de viajes; 2) agrupaciones de empresas turísticas cuyo objeto sea la comercialización en común de ofertas turísticas de las empresas agrupadas; y 3) las centrales de reservas y las mediadoras turísticas y los operadores turísticos.
311. A diferencia de lo que sucede con las empresas de alojamiento turístico, las empresas de mediación para el desarrollo de su actividad no necesitan, en principio, contar con un local o establecimiento físico que reúna unos determinados requisitos para prestar sus servicios.
312. En esta perspectiva, la remisión a los “requisitos que se determinen reglamentariamente” que contiene el artículo 55.1, parece que solo podrá proyectarse sobre la actividad de dichas empresas, tal y como se confirma, respecto de las agencias de viaje, en el artículo 57.2 (“reglamentariamente se determinarán las condiciones y requisitos que habrán de cumplir las agencias de viaje así como su funcionamiento, poniéndose especial atención en las que presten sus servicios a través de los medios electrónicos de la sociedad de la información”) y, respecto de las centrales de reservas y mediadoras turísticas, en el artículo 59.3 (“reglamentariamente se establecerá el régimen de funcionamiento y de responsabilidad”).
313. Dichas remisiones al reglamento han de ser necesariamente interpretadas de acuerdo con las exigencias que, para la introducción de regulaciones imperativas que disciplinen el desarrollo de actividades o la prestación de servicios, derivan de la normativa comunitaria y de las correspondientes normas estatales (especialmente, la Ley 17/2009 y LGUM). Tales exigencias son, no solo de orden material, sino también de orden formal, ya que la introducción de determinados requisitos (aquí como sinónimo de obligación, prohibición, condición o límite al acceso al ejercicio de una actividad de servicios) puede, en ocasiones, exigir rango de ley.
314. En todo caso, el anteproyecto ya contempla algunas previsiones referidas a la actividad de las empresas de mediación que conviene examinar.
315. Para las agrupaciones de empresas, las centrales de reserva, las mediadoras turísticas y los operadores turísticos el artículo 55.3 establece una limitación general a su actividad (“tendrán como única finalidad”) que deberá ceñirse a “la acogida o recepción de las personas usuarias turísticas en Euskadi y a la prestación de servicios turísticos en la misma”. Luego, el artículo 59 (“Centrales de reservas y empresas mediadoras turísticas”) añade, en el párrafo 1, para el caso de las centrales de reserva “sin que, en ningún caso, puedan percibir de las personas usuarias turísticas contraprestación económica por su intermediación”; y en el párrafo 2, referido a las mediadoras turísticas, determina que no pueden prestar servicios que tengan la consideración de viajes combinados.



316. En relación con esa cuestión de la normación sobre aspectos de la actividad, también ha de recogerse el inciso final del artículo 63 (referido a “otras empresas turísticas de mediación”) que literalmente contempla la posibilidad de regular reglamentariamente la atribución de “actividades complementarias de mediación a otras empresas turísticas”.
317. Salvo la atinente a los viajes combinados —cuyos contornos abordamos a continuación—, sobre la razón, sentido y alcance de las citadas restricciones para el desarrollo de la actividad de dichas empresas nada figura en el expediente, ni puede la Comisión colmar ese silencio.
318. Debe, por ello, recordarse que, de acuerdo con el artículo 25.1 de la Ley 17/2009, no cabe “obligar a los prestadores de servicios al ejercicio de una única actividad de forma exclusiva, bien sea a través de la imposición de requisitos que obliguen a ejercer de forma exclusiva una actividad específica, bien sea mediante la imposición de requisitos que restrinjan el ejercicio conjunto en asociación de distintas actividades”, sin que, en principio, la Comisión aprecie la posibilidad de aplicar las excepciones que a dicha regla general contempla el párrafo 2 del citado precepto.
319. En cuanto a los viajes combinados como ámbito que permite fundar una restricción de actividad, cabe señalar —como se ha apuntado al describir el marco normativo— que, en este momento, de acuerdo con el artículo 151 del Texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, tanto el “organizador” (“persona física o jurídica que organice de forma no ocasional viajes combinados y los venda u ofrezca en venta, directamente o por medio de un detallista”) como el detallista (“persona física o jurídica que venda u ofrezca en venta el viaje combinado propuesto por un organizador”) deben tener la consideración de agencia de viajes, de acuerdo con la normativa administrativa, remisión que conduce a la normativa turística.
320. Ahora bien, la vigente regulación atinente a la oferta, contratación y ejecución de las vacaciones, los circuitos y los viajes combinados contenida en el Libro IV (“viajes combinados”) del señalado texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, es resultado de la transposición al derecho interno de la Directiva 1990/314/CEE, de 13 de junio, del Consejo, sobre viajes combinados, vacaciones combinadas y circuitos combinados.
321. Esa directiva —también citada al inicio de este dictamen— acaba de ser derogada por la Directiva 2015/2302/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CEE) nº 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo.



322. Para la transposición de esta nueva regulación, los estados miembros tienen como fecha límite el 1 de enero de 2018.
323. No obstante esta circunstancia, la Comisión considera que la modificación es importante para el anteproyecto, especialmente en dos sentidos.
324. Todavía no se sabe en qué términos se producirá la transposición por el Estado de esa nueva regulación y si se mantendrá la actual previsión de la reserva de la actividad referida a los viajes combinados para las agencias de viaje, dado que dicha reserva no deriva directamente de la norma comunitaria, o, dicho de otra forma, esta podría admitir otros modos menos restrictivos de preservar el cumplimiento de la regulación que establece; a lo que se une el cambio de paradigma que la Directiva de Servicios y las normas de transposición al derecho interno han introducido también a la hora de afrontar las denominadas reservas de actividad.
325. Por otro lado, es obligado observar la disfuncionalidad que en la regulación proyectada introduce la definición de viaje combinado o *forfait* (artículo 56.3 segundo párrafo). Es así porque, al margen de que ello conlleve reproducir de forma parcial contenidos de una ley estatal reconducible, en términos de distribución competencial, al artículo 149.1.6ª y 8ª CE, lo que siempre es una técnica no recomendable (por todas, STC 341/2005) o prohibida (por todas, STC 162/1996), en este momento, a la luz de la nueva normativa comunitaria, es ya una definición superada.

326. Como explican los primeros considerandos de la nueva Directiva 2015/2302/UE:

“(1) la Directiva 90/314/CEE del Consejo establece una serie de importantes derechos de los consumidores en relación con los viajes combinados, en particular por lo que se refiere a los requisitos de información, la responsabilidad de los empresarios en relación con la ejecución del viaje combinado y la protección frente a la insolvencia del organizador o minorista. Sin embargo, es necesario adaptar el marco legislativo a la evolución del mercado para adecuarlo mejor al mercado interior, eliminar ambigüedades y colmar las lagunas legislativas.

(2) El turismo desempeña un papel importante en la economía de la Unión y los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados (“viajes combinados”) representan una parte significativa del mercado de los viajes. Dicho mercado ha evolucionado considerablemente desde la adopción de la Directiva 90/314/CEE. Además de las cadenas de distribución tradicionales, internet se ha convertido en un medio cada vez más importante a través del que se ofrecen o venden servicios de viaje. Los servicios de viaje no solo se combinan en forma de



viajes combinados preestablecidos tradicionales, sino que con frecuencia se combinan a medida. Muchas de esas combinaciones de servicios de viaje se encuentran en una situación de indefinición jurídica o no están claramente incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 90/314/CEE. La presente Directiva tiene por objeto adaptar el alcance de la protección para tener en cuenta esta evolución aumentar la transparencia y la seguridad jurídica de los viajeros y empresarios”

327. El actual estado de la cuestión, junto al rango de la norma proyectada, recomendaría la búsqueda de una formulación, tanto de la reserva de actividad de los viajes combinados como sobre lo que haya de entenderse por dichos viajes, lo más genérica y abierta posible a fin de facilitar una interpretación compatible con los cambios normativos que van a producirse necesariamente en la regulación de dichos viajes combinados y, con una alta probabilidad, en la de la “agencia de viaje”.
328. Como mera sugerencia, tal vez pudiera explorarse la posibilidad de incorporar en el listado de definiciones del artículo 2.2 una referida a los viajes combinados y los demás tipos de viaje que la nueva directiva incluye en su ámbito (el viaje combinado “a la carta”, los servicios de viaje vinculados, etc.), por remisión a lo que la normativa comunitaria establezca. Y enunciar la reserva de los viajes combinados para las agencias en términos potestativos (por ejemplo, mediante el uso de una expresión como “en su caso” o similar).
329. Las precedentes consideraciones afectan también al artículo 56.3, en la medida en que contempla una reserva de denominación del término “viaje” a favor de las agencias de viaje, cuya justificación no se ve —como parece entender la iniciativa— amparada en la reserva de actividad de los viajes combinados.
330. Y, en el mismo sentido, podría, asimismo, verse afectado por los cambios en la regulación de los viajes combinados el artículo 60, cuya definición y clasificación en mayorista y mayorista-minorista de las empresas de mediación “operador turístico” las hace, al menos en parte, coincidentes con las agencias de viajes. Ha de repararse en la proximidad de la regulación proyectada con las nociones que contempla la Directiva 90/314/CEE del Consejo del “organizador” y del “detallista” en los viajes combinados, que son objeto de un tratamiento distinto en la nueva directiva. Por tanto, las mismas razones antes expuestas, permiten sugerir que se valore la permanencia del precepto con su actual contenido.
331. En cuanto al régimen que para las agencias de viajes determina el artículo 57.1.a), se observa que el inicio de su actividad se sujeta al régimen de intervención que, con



carácter general, escoge el anteproyecto para las empresas turísticas: la declaración responsable (artículo 20.1).

332. En el supuesto de las agencias de viaje tal intervención encontraría justificación (artículo 17.2 LGUM) no solo por cuanto, según lo expuesto, existe normativa comunitaria y de transposición que exige el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de su actividad relativa a los viajes combinados, sino porque dicha regulación encuentra fundamento en una razón imperiosa de interés general, cual es la protección de los derechos de las personas consumidoras que contratan dichos viajes (y aquellos otros tipos a los que la nueva directiva incluye en su ámbito de aplicación).
333. Como cuestión colateral, la remisión del apartado 1.a).2) del artículo 57 a la garantía de la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, debe tomar en cuenta lo señalado sobre dicha norma comunitaria y acoger una formulación más genérica, sin olvidar que el precepto es, a este respecto, adjetivo, pues se limita a enunciar los extremos sobre los que debe versar la declaración responsable.
334. En esa perspectiva debe recordarse la modificación, ya apuntada al enunciar el marco normativo, operada por la disposición final 17ª de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la jurisdicción voluntaria, en el artículo 163 (“Garantía de la responsabilidad contractual”) del Texto refundido de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias (Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre), que precisamente se refiere a la exigencia de garantía a los organizadores y detallistas de viajes combinados en los términos que determine la Administración turística competente, para responder con carácter general de las obligaciones derivadas de la prestación de sus servicios frente a los contratantes de un viaje combinado en los casos que especialmente se indican.
335. La determinación de los requisitos de aseguramiento y demás garantías es una cuestión sustantiva que podría tratarse de forma separada a su acreditación (en el anteproyecto, es el artículo 61 el que aborda la obligación de aseguramiento y de prestar otras garantías para las empresas de mediación).
336. A diferencia de la actual regulación (artículo 9.6 de la LOT: “las empresas turísticas establecidas legalmente en otra comunidad autónoma podrán prestar sus servicios y establecerse libremente en la Comunidad Autónoma Vasca, si bien las empresas de alojamiento deberán presentar una declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos vinculados al establecimiento físico a partir del cual pretenden llevar a cabo su actividad”), para las agencias de viajes domiciliadas en otras comunidades autónomas —artículo 57.1.b)— que ejerzan legalmente su actividad y quieran establecer sucursales y puntos de venta en la CAPV se establece ahora la obligación de presentar “una comunicación a la Administración turística de Euskadi, a los efectos de su inscripción registral”.



337. La previsión debe ser examinada a la luz de la LGUM que, tal y como hemos avanzado al describir el marco normativo, persigue, entre otros objetivos y en palabras de su exposición de motivos, que se dote “de eficacia en todo el territorio nacional a las decisiones tomadas por la autoridad competente de origen, basadas en un criterio de confianza mutua, y se aplican principios comunes como el principio de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas en la libre iniciativa económica, lo que implica el reconocimiento implícito de actuaciones de las autoridades competentes de otras Administraciones Públicas”.
338. Asimismo, como se ha señalado también en el marco normativo, se trata de una norma pendiente del examen de constitucionalidad de varios de sus preceptos nucleares, cuya complejidad aplicativa resulta innegable y respecto a la que se carecen todavía de pronunciamientos jurisprudenciales que ayuden a perfilar el juego de sus diferentes principios —y, en especial, el alcance de su proyección, así como el de los supuestos que autorizan su matización y la aplicación de las excepciones—. Buena muestra de la precisión de su alcance es la materialización del Acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con esa LGUM (BOE nº195 del 12 de agosto de 2014), al que nos hemos referido en el marco normativo.
339. Con la cautela que impone esta situación, en nuestro análisis resultan pertinentes, de su parte general, el artículo 5 (principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones competentes); artículo 6 (principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional); el artículo 9 (garantía de las libertades de los operadores económicos), el artículo 17 (instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad); el artículo 18 (actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación), en especial, el apartado b) de su párrafo 2, que, entre las actuaciones limitadoras, incluye expresamente la exigencia de presentar, entre otras, una comunicación para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen.
340. Del capítulo V (“Principio de eficacia en todo el territorio nacional”) es reseñable el artículo 19 (“Libre iniciativa económica en todo el territorio nacional”), cuyo párrafo 1 dispone que “desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar”. Y en el párrafo 2 establece que, cuando la normativa del lugar de destino exija requisitos a los operadores económicos distintos de los exigidos por la normativa de origen, “la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía. Asimismo el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguno”.



341. El panorama se cierra con los mecanismos para preservar la eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas, de los que se ocupa el artículo 20, cuyo párrafo 1 establece la plena eficacia de los medios de intervención establecidos en cada caso por las autoridades competentes, sin necesidad de que el operador económico deba realizar ningún trámite adicional o cumplir nuevos requisitos, con la única salvedad que contempla el párrafo 4: “El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura”.
342. En este marco estima la Comisión que mejoraría el precepto si se suprimiera la referencia a la inscripción —lo que, asimismo, es coherente con lo ya señalado sobre el carácter que debe otorgársele al Registro de empresas y actividades turísticas para evitar cualquier connotación de la inscripción en el mismo como intervención autorizatoria—. Y, en cuanto a la obligación de comunicar a la Administración turística la apertura de una sucursal o punto de venta en la CAPV de una agencia de viajes legalmente establecida en otra comunidad autónoma, debería ser reconducible a alguno de los supuestos que permiten establecer esa exigencia.
343. El artículo 57.1.c), por su parte, establece el régimen para las agencias de viaje que ejercen legalmente su actividad en estados miembros de la UE y que no cuentan con sucursales o puntos de venta en otra parte del territorio nacional y desean abrir una sucursal o punto de venta en Euskadi.
344. Para este supuesto el anteproyecto prevé que “podrán establecer sucursales y puntos de venta en la Comunidad Autónoma de Euskadi, previa presentación de una declaración responsable para la primera sucursal o punto de venta en la que manifiesten que están habilitadas en su Administración de origen y que cumplen con los requisitos equivalentes a los exigidos en la Comunidad Autónoma de Euskadi”.
345. A la prestación de servicios que lleva a cabo una agencia de viajes le resulta de aplicación la Ley 17/2009, que, conforme a su artículo 2, comprende “los servicios que se realizan a cambio de una contraprestación económica y que son ofrecidos o prestados en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro”.
346. Resultaría más conforme con el espíritu y contenido del régimen que establece dicha ley vincular la declaración responsable, no tanto a la “habilitación en su Administración de origen”, sino al hecho de que se encuentre legalmente establecida en su país de origen y que cuente con la documentación que así lo acredita.



347. Y, de forma separada, se recogería la exigencia de la equivalencia de los requisitos referidos a los seguros de responsabilidad civil y demás garantías exigibles para el desarrollo de la actividad establecidos con fundamento en la protección de los derechos de las personas usuarias (que, en realidad, se trata en el artículo 61.2 segundo párrafo).
348. Dicha posibilidad, por lo demás, encuentra amparo en el artículo 21.2 de la Ley 17/2009, en cuya virtud, “cuando un prestador que se establezca en España ya esté cubierto por un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente o comparable en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrezca en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía en otro Estado Miembro en el que ya este establecido, se considerará cumplida la exigencia a la que se refiere el apartado anterior. Si la equivalencia con los requisitos solo es parcial podrá exigirse la ampliación del seguro u otra garantía hasta completar las condiciones que hayan establecido en la norma que lo regula”.
349. Tratándose de la regulación de las agencias de viaje, el requisito sobre el que debe realizarse el juicio de equivalencia está identificado, por lo que podría enunciarse de forma más precisa, dando así mejor cumplimiento al criterio de claridad y certeza que, entre otros, rige la determinación de requisitos que supediten el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio (artículo 9.2. de la Ley 17/2009).
350. Resulta, asimismo, necesario someter a la consideración del órgano promotor, que a la empresa legalmente establecida en un Estado miembro de la UE con sucursal abierta en otra comunidad autónoma, no se le aplique la comunicación que sí se prevé para las sucursales o puntos de venta de las agencias cuya Administración de origen es otra comunidad autónoma.
351. En cuanto al resto de empresas de mediación, nada contempla el anteproyecto sobre su régimen específico, por lo que ha de entenderse que les resultará de aplicación el general previsto en el artículo 20.1 y consistente en la presentación de una declaración responsable.
352. Debe insistirse en la cautela con que el actual ordenamiento contempla la introducción por vía reglamentaria de condiciones para el desarrollo de actividades de prestación de servicios. En este caso, las únicas que parecen vislumbrarse (y anuncia adecuadamente el anteproyecto) son las referidas al aseguramiento suficiente y, en su caso, a la prestación de otras garantías. El artículo 61 parece, así, el indicado para establecer las líneas básicas del régimen de aseguramiento y de las demás garantías exigibles a las empresas de mediación en general y prefigurar, en su caso, de forma suficiente, los supuestos que pudieran fundar un régimen de aseguramiento o de garantía singular (más estricto) para algún tipo de actividad en función del riesgo que pudiera conllevar para las personas consumidoras que contraten sus servicios.



353. Asimismo, resultaría clarificador suprimir el actual párrafo 2 de dicho artículo 61. En su caso, podría consignarse —si se considerara necesario— la posibilidad, que siempre posee la Administración turística, de utilizar los mecanismos de cooperación administrativa para conocer las garantías y el nivel de aseguramiento —no solo de las agencias de viajes, sino más precisamente de las empresas de mediación turística— a fin de poder, luego, desplegar las actuaciones que, en función de la información obtenida, fueran procedentes.

F) Título V. Capítulo V.- Las profesiones turísticas (artículos 64 y 65).

354. De acuerdo con la definición que contiene el apartado k) del artículo 2.2, las profesiones turísticas son “las relativas a la prestación de servicios de orientación, difusión, información y asistencia en materia de turismo, de manera habitual y retribuida, bien por personas físicas o jurídicas, y las que así se determinen reglamentariamente.”

355. Dada la concreción que de dicho concepto contempla el anteproyecto, circunscrita a los artículos 64 y 65, parece adecuado realizar una serie de consideraciones previas.

356. Tal vez convendría reflexionar sobre si es bueno para la inserción de la futura norma en el ordenamiento jurídico perseverar en el uso de la voz “profesión turística”, tradicional en el ámbito de la ordenación del turismo, pero que, en realidad, remite a lo que hoy es una actividad de prestación de servicios (que puede además ser realizada por personas jurídicas).

357. Al margen de esta precisión menor, en el examen material de la regulación proyectada se advierte que, si el inciso final de la definición (“...y las que así se determinen reglamentariamente”) persiguiera dejar abierta la posibilidad para, en un momento posterior, ampliar el “listado” de profesiones turísticas, que ahora se reduce a la de guía turística —definida en los términos del artículo 64—, debe tenerse presente que, tras la entrada en vigor de las normas legales reseñadas al inicio de este dictamen, como recoge en un *obiter dicta* el Tribunal Supremo (Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo) en su Sentencia de 13 de julio de 2015, la regulación de la intervención de la Administración en la actividad de los guías de turismo debe ser compatible con la prestación de servicios reconocida en los artículos 56 y 57 del Tratado de Funcionamiento de la UE (antiguos artículos 49 y 50 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea) y desarrollada en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

358. Tal regulación ha supuesto un cambio de paradigma en la intervención administrativa en el sector turístico, en el sentido de que las habilitaciones para el ejercicio de las



actividades profesionales relacionadas con la información turística solo perviven cuando están justificadas por razones imperiosas de interés general.

359. Asimismo, en tanto en cuanto la profesión de guía turístico exige una cualificación profesional, habrá de tenerse en cuenta lo previsto en el Real Decreto 1700/2007, de 14 de diciembre (y normativa que los desarrolle), que complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio), mediante el establecimiento de trece cualificaciones profesionales de la familia profesional hostelería y turismo, entre las que se encuentra “Guía de turistas y visitantes”.
360. Pero el artículo 64 del anteproyecto se ocupa de los guías de turismo y, en forma más acorde con el objeto de normación, alude, no a una profesión, sino a la actividad consistente en la prestación habitual y retribuida 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” (párrafo 1).
361. Dicha actividad, según señala expresamente el párrafo 2, es de libre prestación, principio general que se exceptúa cuando la actividad se desarrolle “en el interior de los elementos catalogados como bienes pertenecientes a alguna de las categorías en las que se integra el Patrimonio Cultural del País Vasco, de conformidad con lo establecido en la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural del País Vasco o normativa que la sustituya”.
362. De ese párrafo 2, y también del 3, cabe derivar que, en tales supuestos, para la prestación de la actividad de guía de turismo se va a exigir una habilitación. Como excepción al principio de libre prestación de servicios y requisito para el desarrollo de la actividad de guía de turismo en determinados lugares, el anteproyecto debe delimitar en qué consistirá dicha habilitación y sus rasgos esenciales, así como la declaración previa que contempla el citado párrafo 3 *in fine*.
363. Asimismo, al tratarse de una condición restrictiva para el desarrollo de la actividad, debe extremarse el esfuerzo para acotar sus contornos en la forma más segura, clara y precisa.
364. Todo ello, sin perjuicio de la conveniencia de tomar en cuenta que aquella puede encontrar fundamento, no solo en la protección del patrimonio histórico-artístico, sino también en la protección del medio ambiente (como, por ejemplo, cuando la actividad de guía se desarrolle en espacios naturales con normas de protección) e, incluso, en la protección de la salud y seguridad de las personas (por ejemplo, si se trata de prestar tales servicios en zonas o parajes de especial riesgo).



365. En suma, puede quedar justificada la exigencia de una intervención administrativa para el desarrollo de la actividad de información y acompañamiento y asesoramiento a los turistas y visitantes, pero ello conllevaría la necesidad de establecer en el anteproyecto los rasgos básicos de dicha intervención.
366. La norma debe contemplar los rasgos esenciales de la intervención que denomina “habilitación” pues la remisión que ahora se establece “en los términos que prevea la normativa” resulta insuficiente, siendo precisamente el proyecto la ubicación adecuada para afrontar dicho contenido.
367. En cuanto al párrafo 3 del meritado artículo 64, estima, asimismo, la Comisión que debe aquilatarse su redacción a fin de evitar problemas interpretativos en la perspectiva de la libertad de prestación de servicios, puesto que para establecerse en Euskadi como guía turístico no hace falta ninguna habilitación (por ser de libre prestación la actividad propia de estos), siendo dicha habilitación, como deriva del propio texto, exigible únicamente cuando vaya a desarrollarse la actividad en los sitios y lugares excepcionados de dicho principio de libertad que, como tal excepción, requiere una identificación clara y precisa que facilite su aplicación y su adecuado fundamento.
368. Tras la habilitación se sigue el mismo criterio de practicar la inscripción de oficio de esta en el Registro de empresas y actividades turísticas.
369. La referencia al reconocimiento que se incluye en el párrafo 3 aparece descontextualizada en el esquema del artículo. En el mismo sentido que la “declaración previa en los términos que prevé la normativa”. Sobre el régimen que determina ese párrafo ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 7.3 y 11 —en especial su párrafo 2— de la Ley 17/2009 —en la redacción dada a dichos preceptos por la disposición final segunda de la LGUM—.
370. En cuanto al párrafo 4, debe tenerse en cuenta que deriva al reglamento la determinación de la exigencia del conocimiento de las dos lenguas oficiales de Euskadi a personas privadas en el desarrollo de una actividad económica asimismo privada. Sin perjuicio de que la problemática que se vislumbra bajo esa remisión aparentemente inocua no se reduce a una cuestión del rango de la norma, basta ahora indicar que el establecimiento de una obligación de ese tenor queda reservado a la ley, tal y como ahora se recoge en el capítulo VII (Derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias) de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de Estatuto de las personas consumidoras y usuarias.



G) Título VII.-: La disciplina turística. Capítulo II.- La Inspección de Turismo.

Artículos 79 y 80.- Funciones y facultades de la Inspección de Turismo:

371. Con carácter general y previo, cabe apuntar que no existe una clara delimitación entre las funciones (artículo 79) de la Inspección de Turismo (en adelante, la Inspección) y sus facultades (artículo 80). Prueba de ello es cómo se contempla la intervención del personal inspector de turismo respecto a las medidas cautelares que regula el artículo 103 del anteproyecto (también conectado con el artículo 21.2).
372. En el apartado 6 del artículo 79 se prevé como una función de la Inspección, “Intervenir en la clausura de establecimientos, participando en la misma o llevándola a cabo directamente, en los supuestos regulados por la normativa turística, de acuerdo con la resolución previa de la autoridad competente”. Y en el apartado i) del párrafo 1 del artículo 80 se contempla como facultad de dicha inspección la de proponer al órgano competente la adopción de las medidas cautelares establecidas en el artículo 103 que se consideren necesarias
373. Entendemos que la intervención del personal inspector en relación con esa medida cautelar, en el marco de la estructura y distribución de contenidos en el anteproyecto, ha de quedar integrada, con contenido único, como función en el artículo 79. Al mismo tiempo, recomendamos que se unifique la terminología para concretar la actuación, teniendo en cuenta el contenido del artículo 103.
374. Ciñéndonos al análisis de las funciones inspectoras, en el apartado 7 del artículo 79 se encuentra la de “Informar tanto a los y las usuarias turísticas como a las empresas, establecimientos, así como a aquellas que ejerzan una profesión turística o realicen actividades turísticas en Euskadi”. Es de reseñar que no completa el contenido de la función que comprende, al no concretar la materia sobre la que corresponde informar a la Inspección.
375. Además, tomando en consideración la definición de “establecimiento” que se plasma en el artículo 2.2.i) del anteproyecto (locales o instalaciones abiertos al público en los que se prestan servicios turísticos), no se les ve como posibles objetos pasivos de esa función. No se aprecia, tampoco, coherencia al identificar a los demás destinatarios de la información [“a las empresas, establecimientos, así como a aquellas que ejerzan (...)”].
376. El precepto ha de redactarse correcta y coherentemente, tanto para especificar la función de forma íntegra, como para señalar adecuadamente a quién va dirigida la información que comprende.



377. Consideramos, asimismo, que el contenido atribuido al artículo 82, regulador de los derechos del personal inspector, se encuentra asociado al ejercicio de sus funciones, por lo que hala su ubicación lógica en el artículo 79.
378. Al hilo del comentario anterior, apuntamos que en el artículo 82.1 debe sustituirse “autoridad vigente” por “normativa vigente”.
379. Entre las facultades que se atribuyen al personal inspector en el artículo 80 para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 79, figura, en primer lugar, en el apartado a) del párrafo 1, la de acceder a los inmuebles, locales, establecimientos, instalaciones, anexos y los espacios donde se realicen actividades turísticas. Se puntualiza dentro de ese apartado la necesidad de solicitud previa de autorización judicial para el caso de que el inmueble constituya el domicilio de una persona física o jurídica, y esta no preste consentimiento a la entrada en la misma.
380. Resulta interesante a ese respecto dejar constancia de que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la STC 10/2002, de 17 de enero, sobre el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio y sobre lo que se entiende por domicilio en el marco de ese derecho, en una cuestión de inconstitucionalidad planteada sobre el artículo 557 de la Ley de enjuiciamiento criminal. Resolvió el alto tribunal que ese precepto era contrario al artículo 18.2 de la CE y, por tanto, quedaba derogado, “por cuanto que excluye expresamente la posibilidad de que las habitaciones de los huéspedes de los hoteles puedan considerarse su domicilio a los efectos de que la entrada y registro en las mismas requieran autorización judicial”.
381. A los efectos de la garantía constitucional de su inviolabilidad dispensada por el artículo 18 de la CE, el Tribunal Constitucional recuerda en esa sentencia que: I) la idea de domicilio no coincide plenamente con la que se utiliza en materia de derecho privado y en especial en el artículo 40 del Código Civil, como punto de localización de la persona o lugar de ejercicio por ésta de sus derechos y obligaciones; II) que “el concepto constitucional de domicilio tiene «mayor amplitud que el concepto jurídico privado o jurídico-administrativo» (SSTC 22/1984, de 17 de febrero, F.2; 94/1999, de 31 de mayo, F. 5), y no «admite concepciones reduccionistas [... como las] que lo equiparan al concepto jurídico-penal de morada habitual o habitación» (STC 94/1999, de 31 de mayo, F. 5)”; y III) que reside “en la aptitud para desarrollar en él vida privada y en su destino específico a tal desarrollo aunque sea eventual. Ello significa, en primer término, que su destino o uso constituye el elemento esencial para la delimitación de los espacios constitucionalmente protegidos, de modo que, en principio, son irrelevantes su ubicación, su configuración física, su carácter mueble o inmueble, la existencia o tipo de título jurídico que habilite su uso, o, finalmente, la intensidad y periodicidad con la que se desarrolle la vida privada en el mismo”.



382. Según esa sentencia, “El rasgo esencial que define el domicilio delimita negativamente los espacios que no pueden ser considerados domicilio: de un lado, aquellos en los que se demuestre de forma efectiva que se han destinado a cualquier actividad distinta a la vida privada, sea dicha actividad comercial, cultural, política, o de cualquier otra índole; de otro, aquellos que, por sus propias características, nunca podrían ser considerados aptos para desarrollar en ellos vida privada, esto es, los espacios abiertos”.
383. A título de ejemplo, se deja constancia en la STC 10/2002 invocada de que, en aplicación de su doctrina general, “hemos entendido en concreto que una vivienda es domicilio aun cuando en el momento del registro no esté habitada (STC 94/1999, de 31 de mayo, F. 5), y, sin embargo, no hemos considerado domicilio los locales destinados a almacén de mercancías (STC 228/1997, de 16 de diciembre, F. 7), un bar y un almacén (STC 283/2000, de 27 de noviembre, F. 2), unas oficinas de una empresa (ATC 171/1989, de 3 de abril), los locales abiertos al público o de negocios (ATC 58/1992, de 2 de marzo), o los restantes edificios o lugares de acceso dependiente del consentimiento de sus titulares a los que el art. 87.2 LOPJ extiende la necesidad de autorización judicial para su entrada y registro [STC 76/1992, de 14 de mayo (RTC 1992, 76), F. 3 b)]”.
384. Siguiendo con el análisis de las facultades del personal inspector, en el apartado h) del artículo 80.1 se recoge la de: “Requerir, dejando constancia de ello en el Acta, la subsanación de las deficiencias menores halladas en el curso de una visita de inspección y que posteriormente deberán ser confirmadas o anuladas por el superior inmediato al personal inspector”.
385. Dados los términos en que se encuentra redactado el apartado, no se puede deducir a qué tipo de deficiencias se refiere bajo la denominación de “menores”, que precisan una concreción, sobre todo, en relación con las deficiencias que se definen en los artículos que tipifican las conductas infractoras (especialmente con las del artículo 92, concernientes a las infracciones leves).
386. Además, la parte final del apartado (“posteriormente deberán ser confirmadas o anuladas por el superior inmediato al personal inspector”) tampoco encuentra un antecedente al que sea aplicable (en su caso, serán las medidas adoptadas o las actuaciones realizadas por la inspección en orden a la subsanación de tales deficiencias, las que se someten a la confirmación o “anulación” —en este supuesto, mejor, paralizarlas o dejarlas sin efecto, dadas las implicaciones de una anulación—).
387. Por último, señalamos que la facultad recogida en el apartado j) [“Realizar las acciones normativamente permitidas que sean necesarias para la comprobación y verificación de las actuaciones que estén sometidas a la Inspección”], viene a reiterar lo que ya prevén otros apartados. Sugerimos que, en su caso, y con la oportuna redacción, se ubique como fórmula residual al final del precepto, en sustitución de la del apartado m), que resulta inapropiada porque viene referida al ejercicio de funciones (no a facultades), repitiendo lo que se dice en el artículo 79.8.



H) Título VII. Capítulo III.- Las infracciones en materia de turismo. Artículos 89 a 94.

388. La tipificación de las infracciones en materia de turismo que se contiene en los artículos 92 (para las leves), en el artículo 93 (para las graves) y en el artículo 94 (para las muy graves) merece algunos comentarios.
389. En el artículo 92.1 se considera infracción leve la publicidad o prestación de un servicio turístico, cumplido el deber de presentar la declaración responsable, pero sin aportar en plazo los documentos que le son exigibles por las disposiciones turísticas que regulen dicha actividad.
390. Para que no surjan dudas al interpretar ese precepto, relativo a lo que denomina “documentos turísticos” se debe aclarar su alcance, en el entendimiento de que se trata de los documentos requeridos, con posterioridad a la presentación de la declaración responsable, por el órgano competente en el ejercicio de sus facultades de comprobación y control, y vinculados al cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas de desarrollo de la futura ley para cada figura alojativa.
391. En el artículo 93.2 se considera infracción grave el suministro de información sobre servicios que tengan la consideración de clandestinos, por parte de las oficinas de turismo.
392. Con ocasión del análisis de esa conducta infractora, observamos que el anteproyecto no contiene ninguna otra referencia a la realidad asociada a la información turística a través de oficinas de turismo y puntos de información turística, regulados actualmente en el Decreto 279/2003, de 18 de noviembre, por el que se crea la Red Vasca de Oficinas de Turismo-ITOURBASK. Según el artículo 2.2 de ese decreto, la red viene integrada por las oficinas y puntos de información turística cuya titularidad ostente la Administración de la CAE; las dependientes de entidades locales; las creadas por agencias de desarrollo, así como por entidades asociativas, fundacionales y demás personas jurídicas sin ánimo de lucro legalmente constituidas que lleven a cabo tareas de información y promoción turísticas; y las creadas por las entidades inscritas en el Registro de Centros Vascos regulado en la Ley 8/1994, de 27 de mayo, de relaciones con las colectividades y centros vascos en el exterior de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que radiquen en lugares que sean considerados como mercados turísticos emisores preferentes para Euskadi.
393. Tales oficinas, al igual que los puntos de información turística, operan en relación con aspectos de promoción del turismo y tienen una consideración diferente a la de las empresas turísticas que define el artículo 2.2.h).



394. Con arreglo al artículo 93.12, es infracción grave la restricción de acceso o permanencia en los establecimientos, salvo por causa justificada.
395. En el apartado 2 del artículo 94 se tipifica como muy grave “La restricción en el acceso, en la prestación de servicios o la expulsión injustificada de un establecimiento turístico, cuando se realice por razón de raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social que suponga discriminación” (debería precisar la persona afectada por esas actuaciones, es decir, la persona usuaria turística).
396. Los términos en que se define esa conducta coinciden con los del artículo 14.d), en el que se reconoce a las personas usuarias turísticas el equivalente derecho (“Acceder a los establecimientos abiertos al público y tener libre entrada y permanencia en ellos para recibir los servicios prestados por estos o información relativa a los mismos, sin más limitaciones que las establecidas por la reglamentación específica de cada actividad y por el reglamento de régimen interior del establecimiento. También tienen derecho a un trato correcto, al respeto a su dignidad de personas, sin que pueda haber discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión u otra circunstancia personal o social”).
397. Sin embargo, en el artículo 15.1, cuando se regula el derecho de acceso a los establecimientos [así como en el artículo 31.2.i), que prevé el deber de las empresas turísticas de permitir el acceso libre y la permanencia a las personas usuarias de los servicios turísticos], se fijan los límites de la discriminación en referencia cerrada a “razones de raza, sexo, religión y opinión”. De esa manera también se formula el artículo 38.2 (en cuanto a la prohibición de especializar los establecimientos de alojamiento afectando a razones de raza, sexo, religión y opinión).
398. Resulta procedente que se unifique el tratamiento de las causas de discriminación en esos preceptos, máxime cuando se trata de conductas que pueden dar lugar a infracciones sancionables.
399. En el artículo 93.27 se considera infracción grave “Comercializar actividades o servicios turísticos que no dispongan de la correspondiente habilitación”. Ha de reformularse ese precepto, que viene referido a la habilitación de actividades o servicios turísticos, no de personas físicas o jurídicas; y tenerse, además, en cuenta lo expuesto en el dictamen en relación con las habilitaciones.
400. El artículo 94 en su apartado 1 contempla como infracción muy grave “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”.



401. Asimismo, en el apartado 8 del mismo artículo 94, también califica de muy grave “Las infracciones de la normativa turística de las que resulte grave perjuicio para los intereses turísticos de Euskadi (...)”.
402. Entendemos, en primer lugar, que en esos dos preceptos se tipifica la misma conducta infractora, salvo que se justifique el distinto alcance del “daño notorio o perjuicio grave a la imagen turística de Euskadi o de sus destinos turísticos”, en contraste con el “grave perjuicio para los intereses turísticos de Euskadi”. En cualquier caso, podrían refundirse en un solo tipo infractor, añadiendo en el apartado 1 el daño a los intereses turísticos de Euskadi.
403. Dicho lo anterior, teniendo en cuenta la calificación de “muy grave” asignada a tales infracciones, por el efecto de afectar a la imagen, destinos o intereses turísticos de Euskadi, la conducta infractora debe predeterminarse en la norma en términos tales que sean comprensibles y previsibles sus resultados. En otro caso, puede afectar a la seguridad jurídica, dada la manera de formular la conducta infractora, con tal grado de imprecisión y amplitud, sujeta a interpretaciones subjetivas.
404. Hay que tomar en consideración, además, que ese resultado se tiene también en cuenta, de manera imprecisa, al graduar la sanción, a través de la ponderación, como circunstancia concurrente, de manera genérica, de “Los perjuicios ocasionados a las personas usuarias turísticas (...) así como el riesgo generado para la salud o la seguridad”. Con la misma inspiración, en cuanto concepto jurídico indeterminado, podría incluirse el perjuicio a la imagen, los destinos o los intereses jurídicos de Euskadi, como criterio para la graduación de las sanciones.
405. Respecto a la descripción de la infracción muy grave del apartado 3 del artículo 94, parece desproporcionado atribuir esa calificación a la aportación a la Inspección de documentación incompleta (al mismo nivel que la documentación falsa). Hay que considerar que normalmente existirá un previo requerimiento de la Inspección para que se complete la documentación; y que en el artículo 93.25 se califica como infracción grave no atender, dentro del plazo establecido, los requerimientos de información debidamente notificados, así como negarse o resistirse a suministrar datos o a facilitar la información requerida.
406. Se advierte, por último, que la conducta tipificada como infracción muy grave en el apartado 9 del artículo 94 ya incorpora la reiteración en el tipo infractor, por lo que no procedería utilizar la reiteración a los efectos previstos en el artículo 98.
407. Finalmente, se somete a la consideración del órgano promotor de la iniciativa la adaptación de los criterios de graduación de las sanciones —así como, en general, de las disposiciones relativas al ejercicio de la potestad sancionadora— a lo que prevé la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.



I) Título VII. Capítulo IV.- La responsabilidad. Artículo 95.

408. Según el artículo 75 del anteproyecto, están sujetos a la disciplina turística las personas físicas o jurídicas titulares de empresas turísticas, así como aquellas que ejerzan una profesión turística. No realiza ninguna precisión sobre el carácter privado o público de las personas jurídicas, aunque, con arreglo a la definición de “empresas turísticas” contenida en el artículo 2.2.h), no tendrían encaje las administraciones públicas, organismos y otras entidades del sector público.
409. Sin embargo, el artículo 95.1 extiende la responsabilidad por las infracciones en materia de turismo a las personas físicas y jurídicas, “públicas o privadas”, que lleven a cabo las acciones o las omisiones tipificadas como tales por la presente ley.
410. Entendemos que ello es así porque, en relación con las infracciones en materia de turismo, se concibe que puedan incurrir en ellas personas jurídicas públicas. Así, en el artículo 93.2 se tipifican como graves dos conductas infractoras relativas a los servicios clandestinos: la mediación en su contratación y el suministro de información sobre ellos “por parte de las oficinas de turismo”.
411. En relación con esas oficinas de turismo (y los puntos de interés turístico), con arreglo al Decreto 279/2003, de 18 de noviembre, antes citado, pueden resultar responsables de esa infracción, según la titularidad de aquellas, tanto la Administración de la CAE, como las entidades locales y demás organismos y entidades contemplados en el artículo 2.2 del decreto, que anteriormente hemos enunciado.
412. Tal previsión supondría que, en algunos casos, sería una Administración o una entidad asociativa sin ánimo de lucro la que podría incurrir en una conducta infractora, pese a que no se encuentra prevista su sujeción a la disciplina turística (artículo 75). Esa disfunción conviene aclararse o regularizarse.
413. Conforme al párrafo 2 del artículo 95, “Las personas titulares de las empresas, los servicios o las actividades de carácter turístico son responsables subsidiarias de los daños causados a los recursos turísticos por las respectivas personas usuarias, si dichos titulares incumplen el deber de prevenir la comisión de la infracción, sin perjuicio de las acciones de resarcimiento que sean procedentes”.
414. Para establecer un régimen de subsidiariedad que pueda alcanzar, en este caso, a las personas titulares de las empresas, los servicios o las actividades de carácter turístico, en el sentido propuesto en el precepto indicado, ha de considerarse lo dispuesto en el artículo 28.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Su aplicación resulta de especial dificultad, teniendo en cuenta que el precepto reclama, para la posible previsión de una responsabilidad subsidiaria, “una relación de



dependencia o vinculación”, que no parece extensible a la persona usuaria de un servicio turístico.

415. Al mismo tiempo, en ese precepto se contextualiza la posibilidad de tipificar como infracción autónoma el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas en las leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores, en ese mismo marco de sujeción a una relación de dependencia o vinculación.
416. Asimismo, la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la CAPV, en su artículo 9.2.b) somete, en estos casos, a la consideración de autor de una infracción de esa naturaleza (incumplimiento del deber de prevenir la comisión por otro de la infracción), al requisito de que ese deber sea “impuesto por una norma de rango legal”.

J) Título VII. Capítulo V.- Las sanciones. Artículo 101.- Constancia y publicidad de las sanciones.

417. En el párrafo 1 del artículo 101 se prevé la existencia de un registro de sanciones, en el que se anotarán las sanciones firmes impuestas por infracciones a esa ley, con traslado, además, al Registro de empresas y actividades turísticas, para su inscripción, de la correspondiente resolución firme, en el caso de imposición de sanciones por infracciones graves, muy graves y accesorias.
418. El órgano proponente se ha decantado, por tanto, por un sistema de doble registro, para esas infracciones, en lugar de otras soluciones más acordes con la simplificación de estructuras, como, por ejemplo, la creación de una sección en el Registro de empresas. Y tal decisión se ha adoptado pese a que el artículo 75 somete a la disciplina turística a las personas físicas y jurídicas titulares de empresas turísticas, así como a las que ejerzan una profesión turística —es decir, a las inscritas en el Registro de empresas—; y a que son esas personas sobre las que recae la responsabilidad de las infracciones en materia de turismo, en los términos del artículo 95.
419. Además, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del mismo precepto, en el caso de infracciones muy graves, la autoridad que ha resuelto el expediente puede acordar la publicación de la sanción, una vez haya adquirido firmeza en la vía administrativa, “en previsión de futuras conductas infractoras”.
420. Las dos materias tratadas (la creación de un registro de sanciones y la publicidad de las sanciones) merecen ser comentadas desde la perspectiva de la normativa reguladora de la protección de datos de carácter personal, como hemos hecho en otros



dictámenes, mereciendo ser citado el Dictamen 83/2012 (emitido con ocasión del anteproyecto de ley de vivienda).

421. Como cuestión previa debe indicarse que no todos los datos relacionados con la imposición de las sanciones se encontrará sometido a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (en adelante, LOPD). Ello se funda en el hecho de que el párrafo primero del artículo 2.1 de dicha ley delimita su ámbito de aplicación, disponiendo que “La presente Ley Orgánica será de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado”, siendo datos de carácter personal únicamente, según el artículo 3 a), “Cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”.
422. Según los artículos 75 y 95 del anteproyecto, pueden ser responsables de las infracciones en materia de turismo las personas físicas y jurídicas. Por lo tanto, los datos correspondientes a sanciones cuyo destinatario no sea una persona física o que no se refieran a personas físicas identificadas o identificables, no se encontrarán sometidas a lo dispuesto en la LOPD.
423. Además, procede también apuntar previamente, en el contexto del artículo analizado, que, partiendo de la previsión del artículo 105.b) de la CE, la LRJPAC ha desarrollado en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos de acceso a la información pública, archivos y registros (según la redacción otorgada por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). La Ley 39/2015, asimismo, traslada al artículo 13.d) el reconocimiento de ese derecho de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas, de acuerdo con lo previsto en la citada Ley 19/2013 y el resto del ordenamiento jurídico.
424. La Ley 19/2013 regula el derecho a la información pública en el capítulo III del título I. En su artículo 15 prevé que, si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el artículo 7.3 de la LOPD, relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.
425. Dicho lo anterior, la Comisión, por su relevancia, quiere recordar que el hecho de que el rango de la norma proyectada sea el de ley no avala que todo lo contenido en ella sea acorde con el respeto al derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.



426. Como indica la propia Agencia Vasca de Protección de Datos (AVPD), en su dictamen CN11—007: “(...) aunque la norma tenga rango de Ley y que sea un principio general de protección de datos que el consentimiento del interesado pueda ser excepcionado cuando así lo prevea una norma con tal rango, no es posible limitarse a la constatación de que la incidencia en el derecho fundamental se produce a través de una Ley, implicando ello de manera automática la no vulneración del derecho fundamental, sino que deberá comprobarse que dicha Ley cumple los requisitos que la jurisprudencia constitucional exige para hacer válida dicha incidencia”.
427. En ese sentido, exige que la recogida y tratamiento de datos de carácter personal se realice desde su subordinación a los principios de calidad de los datos y de proporcionalidad: “los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido” (artículo 4.1).
428. Asimismo, requiere que “los datos de carácter personal serán cancelados cuando hayan de dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados” (artículo 4.5).
429. Estos límites y, a la vez, garantías reforzadas para el tratamiento de los datos personales (el principio de finalidad de los datos, el de proporcionalidad y el derecho de cancelación) deben presidir todas las actuaciones relacionadas con esta materia en aplicación de la norma que informamos, con especial incidencia en el artículo 101 ahora analizado.
430. No debe olvidarse que el derecho a la protección de datos de carácter personal (o derecho a la autodeterminación informativa, según recuerda la AVPD) deriva del artículo 18.1 de la CE y ha sido consagrado como derecho fundamental y autónomo, así analizado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (por todas, STC 292/2000, de 30 de noviembre), que tiene un ámbito más amplio que el derecho a la intimidad. Su contenido, según esa sentencia, consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales “que se concreta jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el Estado o un particular. Y... requiere como complementos indispensables, por un lado, la facultad de saber en todo momento quién dispone de esos datos personales y a qué uso los está sometiendo y, por otro lado, el poder oponerse a esa posesión y usos”.
431. Pero, como reconoce la misma sentencia, ese derecho fundamental no es ilimitado y puede ceder ante bienes e incluso intereses constitucionalmente relevantes “siempre que el recorte que experimenten sea necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado



para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental restringido”.

432. Por ello, la ley que establezca esos límites “deberá concretar las restricciones, alejándose de criterios de delimitación imprecisos o extensivos, pues vulnera el derecho fundamental a la intimidad personal el establecimiento de límites de forma tal que hagan impracticable el derecho fundamental afectado o ineficaz la garantía que la Constitución le otorga” (STC 70/2009). Según el Tribunal Constitucional, la injerencia en ese derecho exige —al igual que en el derecho fundamental a la intimidad—, “de un modo inexcusable”, una previsión legal que “ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención (...)”; o lo que es lo mismo, ha de poseer cierta “calidad de ley”.
433. Es decir, no basta con que sean fijados en ley los límites al derecho fundamental ahora concernido, sino que, como ha expuesto recientemente la AVPD (en el informe emitido en relación con el anteproyecto de ley de modificación de la ley contra el dopaje en el deporte), es también necesario que “obedezcan a una justificación objetiva y razonada y someterse a la estricta observancia del principio de proporcionalidad en su triple perspectiva de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto”.
434. Trasladando las consideraciones expuestas al análisis del artículo 101, respecto al registro de sanciones que el anteproyecto dispone que debe existir (en principio, para inscribir todo tipo de sanciones firmes), la Comisión aprecia, en primer lugar, que la regulación que se prevé para ese registro carece de detalle en cuanto al contenido de los datos que debe recoger, a las obligaciones o limitaciones que pretende establecer y a cómo se produce el acceso al mismo (o sea, no cumpliría con la exigencia de “calidad de ley” a que se refiere el Tribunal Constitucional). La norma tan solo prevé la existencia de “un registro de sanciones, en el que se anotarán las sanciones firmes impuestas por infracciones a la presente ley”; a lo que añade que, en el caso de sanciones por infracciones graves, muy graves y accesorias, la resolución firme del órgano sancionador se trasladará también al Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi para su inscripción.
435. No se dispone, por tanto, de la información suficiente para realizar una valoración sobre la limitación de acceso a los datos que consten en dichos registros. En cualquier caso, es incuestionable que el acceso a los datos de carácter personal que figuren en ese registro habrá de atenerse a la normativa reguladora de la protección de esos datos, teniendo presente, además, que, por referirse a infracciones administrativas, se trata de datos especialmente sensibles (a título de ejemplo, en el artículo 66 de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas del País Vasco, se crea el registro de sanciones en esa materia y advierte de la exigencia de respeto a la normativa de protección de datos).



436. Por ello, y con base en el principio de seguridad jurídica y en el artículo 4 LOPD, debe revisarse esa apertura indeterminada y señalar los criterios básicos de la regulación, que permitan, en su caso, aplazar algunas cuestiones a las normas de desarrollo complementarias.
437. Se advierte, asimismo, que dada su ubicación en el precepto, la cancelación de la inscripción parece referirse solo a la que se realiza también en el Registro de empresas y actividades turísticas, lo que merece una aclaración porque, en ese caso, se desconoce el régimen que se sigue para las cancelaciones en el registro específico de sanciones.
438. Por lo que respecta a la publicación de las sanciones, cabe dejar constancia de que la Agencia Española de Protección de Datos (en materia de dopaje) ha considerado que no resulta contraria a la LOPD, siempre que se cumplan ciertas limitaciones: I) La publicación no debe entenderse como una sanción añadida —la legislación no contempla como sanción específica la amonestación pública—, sino que debe entenderse como una consecuencia necesaria del procedimiento sancionador. II) Es preciso garantizar el principio de proporcionalidad, que afecta al alcance de lo publicado, en relación con los datos que pueden publicarse y con el momento en que sea posible esa publicación. III) La publicación debe garantizar el principio de finalidad, lo que se traduce en que, transcurrida la sanción, el dato sea objeto de cancelación.
439. El artículo 45.1 de la Ley 39/2015 (como hace el artículo 60.1 de la LRJPAC) permite que los actos administrativos sean objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente. La publicación se realizaría en el diario oficial correspondiente.
440. En este caso, la propuesta de publicación se inserta en una norma legal y se prevé para el caso de infracciones muy graves (párrafo 3 del artículo 101 comentado), invocando, de manera genérica, motivos ejemplarizantes o disuasorios (“en previsión de futuras conductas infractoras”). Pero esa razón por sí sola resulta insuficiente, porque nada añade a esa finalidad que conlleva cualquier sanción.
441. En el supuesto que analizamos y con la información ofrecida, no se vislumbra de forma clara el interés público singularizado —diferenciado del propio efecto disuasorio y ejemplarizante que caracteriza a toda sanción— que se persigue con su difusión pública —que, si se encuentra en conexión con la protección de los derechos de las personas usuarias, debe de motivarse de manera suficiente—. Por ello, desde la perspectiva de la protección de datos de carácter personal, sería necesaria la invocación de un motivo válido y suficiente para superar el juicio de proporcionalidad que reclama el artículo 4.1 de la LOPD.



442. En rigor, la publicidad de las sanciones en el presente supuesto, sin otra motivación, adquire, de hecho, los rasgos de una sanción accesoria, y, como tal, en su caso, debería ser contemplada y tratada en la norma, con las advertencias que se han realizado en cumplimiento de la normativa de protección de datos de carácter personal, cuando así proceda, por afectar a personas físicas. Como sanción accesoria se caracteriza, por ejemplo, en el artículo 52 del Real Decreto Legislativo 1/2007, en el que se prevén los datos a publicar en consideración a “que concurra riesgo para la salud o seguridad de los consumidores y usuarios, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción”.
443. Por último, trasladamos aquí lo que expusimos en nuestro Dictamen 83/2012 (con ocasión del anteproyecto de Ley de vivienda), en cuanto a la publicación de la comisión de infracciones e imposición de sanciones a quienes resultaren responsables —además de las medidas accesorias que se adopten y la exigencia de restitución de los daños y perjuicios—,“(…), entendida como una medida complementaria a la sanción administrativa, si bien, en principio, no plantearía problema de legalidad precisamente porque la misma trae causa en el ejercicio previo de una potestad administrativa, debería reflexionarse sobre ella a fin de determinar su proporcionalidad, poniendo en relación el fin que se pretende proteger con esa publicación con el derecho a la protección de datos y el riesgo de tratamiento inadecuado que se pueda hacer de ello”.
444. Finalmente, la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco, en el párrafo 4 de su artículo 86 prevé la publicación de las sanciones en los boletines oficiales correspondientes y en el diario o diarios de mayor difusión en la Comunidad Autónoma —corriendo los gastos a cuenta de quien hubiere resultado sancionado—. Y en el párrafo 5 advierte de que tal publicación se ajustará a lo establecido en la normativa de protección de datos.
445. En otro orden de cosas, proponemos que se indique la forma en que se va a llevar a cabo la publicación y los datos que se publicarán, con la reserva a favor de lo que dispone la normativa de protección de datos de carácter personal.

K) Título VII. Capítulo VII.- El procedimiento sancionador en materia de turismo.

Artículo 108.

446. El procedimiento sancionador en materia de turismo se sustancia con arreglo a la Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las administraciones públicas de la CAPV (artículo 108.1 del anteproyecto).
447. Dicho artículo 108 (de acuerdo con lo que disponen los artículos 34 y 35 de la citada Ley 2/1998) prevé que el procedimiento sancionador en materia turística se iniciará: 1) de oficio, por acuerdo del órgano competente, como consecuencia de las actas de la



Inspección de turismo, por propia iniciativa —cuando tenga conocimiento de una presunta infracción por cualquier medio—, como consecuencia de petición razonada de otros órganos o por denuncia, queja o reclamación presentada por alguna persona usuaria turística; II) a instancia de parte interesada, mediante la solicitud de apertura motivada que contenga los hechos constitutivos de la infracción, fecha en que se produjeron, precepto en que se encuentre tipificado, personas presuntamente responsables y sanción que corresponda. Al órgano competente para resolver le corresponde tomar una decisión sobre la admisibilidad de la solicitud de apertura. Se inadmitirá cuando no contenga con claridad necesaria los extremos señalados, carezca notoriamente de fundamento o la persona denunciante no tenga la condición de interesada.

448. La Ley 39/2015 contempla dos clases de iniciación del procedimiento: “de oficio o a solicitud del interesado”. Pero, el órgano autor de la iniciativa ha de tener en cuenta que la citada ley, en el artículo 63, establece una especialidad en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora, que se concreta en que se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente (cuando así lo determinen las normas reguladoras del procedimiento).
449. Dicho acuerdo, según el artículo 64 de la ley mencionada, se comunicará al instructor del procedimiento —con traslado de las actuaciones que existan al respecto— y se notificará a los interesados —entendiendo por tal en todo caso al inculpado— y también al denunciante cuando lo prevean así las normas reguladoras del procedimiento. Ese precepto delimita el contenido mínimo del acuerdo de iniciación.
450. Una adecuación del texto propuesto a esa regulación podría realizarse eliminando la referencia al inicio a instancia de parte y ampliando los supuestos que dan origen al acuerdo de inicio de oficio del procedimiento por el órgano competente, dando cabida a que la denuncia pueda ser realizada, además, por una persona que no sea un usuario turístico (en el artículo 108.3 del texto dictaminado solo se contempla la denuncia, queja o reclamación presentada por alguna persona usuaria turística).

III OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

451. En cuanto al concreto texto remitido, estima la Comisión conveniente efectuar una serie de consideraciones específicas en esta materia a fin de colaborar a la obtención de un producto normativo técnicamente más acabado y, por tanto, más acorde con el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE).
452. En el análisis que se aborda tenemos también en cuenta las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993 y publicadas por Orden de 6



de abril de 1993, del Consejero de Presidencia, Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico (en adelante, las directrices), aplicables en virtud de la disposición adicional tercera de la LPEDG, junto con otras consideraciones convenientes a fin de mejorar la calidad del producto normativo.

453. Lo que se observa de inicio, en una primera lectura del texto, es la falta de claridad en la exposición de los contenidos y reiteración de los mismos en diferentes preceptos. No contribuye a la comprensión del texto, la, en ocasiones, inadecuada y asistemática disposición de los contenidos y la falta de numeración de sus diferentes párrafos, de suerte que es una constante que dentro de un párrafo se inserten otros no numerados, pese a que tienen un contenido con entidad suficiente para atribuírseles una numeración autónoma.
454. Entre las reiteraciones que resultan innecesarias, mencionamos, solo a título de ejemplo —además de los comentarios efectuados al analizar determinados preceptos—, las siguientes: 1) El artículo 24.4 repite todo el contenido de la declaración responsable que ya se indica en otros preceptos anteriores. 2) El artículo 38.3 reitera la obligación de exhibir placas identificativas del tipo de establecimiento y, en su caso, de su modalidad, categoría y especialidad, que ya establece como deberes de las empresas turísticas el artículo 31.2.c) [los derechos y deberes de las empresas turísticas y de las personas usuarias de los servicios turísticos, además de su formulación en las disposiciones de carácter general, se repiten en muchas ocasiones en otros preceptos]; y contiene ese mismo mandato el artículo 36.6. 3) El párrafo 3 del artículo 104 supone una reiteración de lo que ya avanza el párrafo 1.
455. En rigor, respecto al contenido de los artículos, las directrices prevén que se dividan en párrafos (no “apartados”, como se menciona de forma constante en el articulado del anteproyecto) numerados en cifras árabes, que, a su vez, si es necesario, pueden dividirse en apartados introducidos por letras minúsculas ordenadas alfabéticamente. En ningún caso resulta correcta la identificación de un párrafo o apartado con el término “punto” [como se hace, por ejemplo, en los artículos 5.1.a) y en el 5.2; en el 33.3; en el 55.3 o en el 108.1].
456. Es aconsejable, también que, pese a las sugerencias concretas que se efectúan en este apartado del dictamen, se realice una revisión del texto desde el punto de vista gramatical y, de manera específica, en lo que atañe a reglas ortográficas sobre signos de puntuación y tildes. Mención singular merece el empleo de mayúsculas, que tampoco se realiza de manera uniforme: en unos casos, la mayúscula inicial resulta improcedente, y en otros, no se utiliza, en relación con el mismo término, sin que se siga ningún criterio homogéneo; apreciándose, en general un uso indiscriminado e irregular de la mayúscula (Destino Turístico, Albergues Juveniles, Agencia de Viajes,



Guías de Turismo, Registro de empresas y actividades turísticas, “tribunales de Justicia” —artículo 90.2—, etc.), que debe ser revisado.

457. En varias ocasiones figura en el texto el uso conjunto de las conjunciones “y/o” (por ejemplo, en el artículo 2.2; en el 21.3; 27.2; 44.1; 80.1; o en el 98.1). Recordamos que es desaconsejado ese uso para indicar que se se puede elegir entre la adición de dos opciones propuestas o solo por una de ellas, salvo que resulte imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos. Normalmente el valor que se le pretende atribuir es el de la conjunción “o”, por lo que, cuando se quiere indicar que puede ser una cosa u otra o ambas, se debe usar la conjunción “o” sola; la conjunción “y” se empleará cuando abarque los dos términos de la combinación.
458. También recordamos que en las normas debe evitarse la utilización de acrónimos (por ejemplo, en el artículo 24.4, “UE”).
459. Según venimos señalando, las normas han de citarse con su denominación oficial íntegra [no se hace así al inicio de la exposición de motivos, ni en el artículo 95.1.a), por ejemplo]. Asimismo, recomendamos que la abreviatura “art.” empleada en ese precepto y en otros —como, por ejemplo, en el artículo 80.1.i)— se sustituya por la palabra completa, “artículo”, utilizada en otros preceptos —como en el artículo 48.2—.
460. No resulta adecuado utilizar expresiones en otros idiomas al legislar (salvo excepciones por razones técnicas). Por ello ha de revisarse el uso en el texto de términos extranjeros como “target” (en la exposición de motivos), o “forfait” (en el artículo 55.3), o “bed&breakfast”, o “Hostels” (artículo 51.5) y “Bed and Brekky” (artículo 54.1). En caso de no encontrar alternativa en castellano, o ser la denominación específica por la que se denomina la actividad o instalación, deberían ir entre comillas.
461. En cuanto al uso no sexista del lenguaje, constatamos que se ha tenido en cuenta, en general, en la redacción del proyecto. No obstante, en algunos momentos se aparta de esa pauta, como, por ejemplo: en el párrafo tercero de la exposición de motivos se dice “al usuario turístico”; en el párrafo de esa exposición en el que se indican los efectos de la modificación de la LAU se utilizan términos como “los usuarios turísticos”, “viajeros”, “usuarios”, o “del proveedor”; en el artículo 20.2, se dice “el representante legal”; en el 20.5 “del destinatario o de un tercero”; en el 21.1, “al interesado”; en el 24.9, “el profesional”; en el artículo 36, “los clientes”; en el 55.2 “los operadores turísticos”; en el 60, “operador turístico”; en el 64.1, “los turistas”; en el 102, “al infractor”; “el presunto infractor”, en la disposición transitoria segunda; etc. Además, en el párrafo 4 del artículo 108, todas las referencias a personas se efectúan en masculino.
462. En otros preceptos, la fórmula elegida para no incurrir en un uso sexista no parece la más correcta, como es el desdoblamiento mediante el determinante “el” y “la”, o “los”



y “las” (presente en numerosos preceptos del anteproyecto); o la utilización de barra —artículo 83.a): “inspector/a”—. Recordamos que han de utilizarse fórmulas que faciliten la claridad y precisión lingüística que deben orientar la redacción de las disposiciones normativas. Como recuerda Emakunde en su informe, podrían ser de ayuda las diversas guías que ha publicado para resolver esa cuestión y que están disponibles en su página web.

463. En cuanto a las personas destinatarias de los servicios turísticos, con el fin de ajustarse a un uso no sexista del lenguaje, la norma opta por denominarlas “personas usuarias turísticas” [y así son definidas en el artículo 2.2.j) y se les dedica el título IV]. Sin embargo, entendemos que la cualidad “turística” encaja difícilmente con las personas (que serían, más bien, “personas turistas”), siendo predicable de otros conceptos, (como sectores, servicios, usos, actividades, establecimientos, etc.).
464. De hecho, en el párrafo 1 del artículo 2, al establecer el ámbito de aplicación de la ley, se hace referencia a “las personas usuarias de actividades y servicios turísticos”; en el apartado a) del párrafo 2 de ese precepto, y en el artículo 31, a “las personas usuarias de servicios turísticos” —en el apartado e) de ese artículo 31, a “la persona turista o usuaria de los servicios turísticos”—. En cambio, en el artículo 36.3.b) se cita a “los clientes” y en el 43.2, “la clientela”.
465. Asimismo, recomendamos que se revisen las menciones a las Administraciones turísticas, que resultan singularizadas en el artículo 5, identificándose como Administración turística de Euskadi la que ejerce las competencias del artículo 5.1. Sin embargo, en algunos casos, se usa indistintamente esa denominación completa y la de “Administración turística”. Además, no se transcribe de forma homogénea, ya que, a veces, se escriben en mayúscula los dos términos (Administración Turística), otras, solo uno de ellos, y, en otras, ninguno de ellos.
466. Conviene que en las referencias que se realizan en el anteproyecto al Departamento competente en materia de turismo se especifique: “Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de turismo” (así, artículos 4.2; 6.2; 24.1; 36.7). En el mismo sentido, en los artículos 5.2 y 53.11: “órgano del Gobierno Vasco competente”. Y en el artículo 28.2, en su caso: “Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de comercio”.
467. En cuanto a la concreta redacción del texto, realizamos, sin ánimo de exhaustividad, las siguientes observaciones, para procurar una adecuada formulación y un mejor entendimiento del mismo.
468. Conviene revisar el contenido de la exposición de motivos, con el fin de suprimir la reiteración innecesaria de determinados contenidos, como ocurre en los párrafos que analizan el contenido del título V del anteproyecto relativos a la inclusión de la



regulación de viviendas y habitaciones para uso turístico y de otras nuevas formas de alojamiento, y a la remisión al desarrollo reglamentario.

469. La última frase del segundo párrafo de la exposición de motivos (que se inicia así: “y se establece el principio de libertad de establecimiento...””) no guarda coherencia con la que le precede, por lo que debe adecuarse la redacción. En ese mismo párrafo, previamente a esa frase, debe corregirse “las que corresponda”, por “las que correspondan”.
470. Sugerimos, asimismo, que se sopesen mantener la puntualización que se realiza al final del párrafo tercero referida a “legislaturas de diverso signo político”.
471. Entre los cambios que se identifican de forma tabulada en esa exposición de motivos, tras el concerniente a la unidad de explotación, figura “La inclusión expresa en la norma del cumplimiento de la normativa medioambiental”, cuando resulta más correcto expresar “La inclusión expresa en la norma de la exigencia de cumplimiento de la normativa medioambiental”.
472. En el párrafo de la exposición de motivos que resume el contenido del título V del anteproyecto sobre “la regulación” que precede a “de la acampada libre”. Existe, en general, al resumir el contenido de la norma, un abuso de la utilización de “se centra” — verbo que tampoco resulta muy afortunado como sinónimo de “regular”, “abordar” o “tratar”, entre otros—.
473. La redacción del párrafo relativo al contenido del título VI debe corregirse, para lo que proponemos la siguiente: “...empresas cuya actividad no es propiamente turística pero tienen una incidencia y un interés...”
474. Para finalizar con el examen de la exposición de motivos, apuntamos que en su último párrafo, junto con las disposiciones adicionales y finales, deben citarse las transitorias (el anteproyecto tiene dos).
475. Respecto al articulado, en el artículo 2, en la definición de “servicios turísticos” del apartado e) se incluyen “las instalaciones y los bienes muebles que hacen posible la prestación”. Pero, más adelante, define el “establecimiento”, en el apartado i), como “los locales o instalaciones abiertos al público en general... en los que se prestan servicios turísticos”. Por otra parte, ignoramos si se trata de un error la mención a los “bienes muebles” (en lugar de “inmuebles”), o deseado por el órgano proponente. En cualquier caso, sería más propio incluir a los bienes muebles en la definición de “establecimiento” otorgada en el apartado i).
476. No es propio de un precepto en el que se pretende fijar la consideración de determinados términos a efecto de la inteligencia de la norma, introducir expresiones imprecisas o no concretas, como ocurre, por ejemplo en relación con el servicio



turístico de mediación que, con arreglo al apartado b), que se encuentra dentro del e) del reiterado párrafo 2 [los subapartados de ese apartado e) deberían numerarse con cifras árabes, para evitar confusiones con los apartados], consiste en la organización o comercialización de viajes combinados y “otras actividades turísticas”. Esa definición habrá de tener en cuenta, además, lo que dispone el artículo 55, relativo al concepto de las empresas turísticas de mediación (que, a propósito, introducen en el mismo uno de los elementos definidos: “aquellas que...se dedican...al ejercicio de actividades de asesoramiento, mediación...”) y el artículo 59.2.

477. En el párrafo 6 del artículo 4 se termina la enumeración con “etc”, cuyo uso no es recomendable, por lo que sugerimos, el cierre con otras fórmulas como las expresiones “entre otros”, “por ejemplo”, u otra semejante.
478. Al final del párrafo 9 del artículo 4 se incluye una frase (“Su naturaleza, composición y funcionamiento se determinará reglamentariamente”) que no tiene relación con el contenido del precepto.
479. En el apartado e) del párrafo 1 del artículo 5 ha de intercalarse el determinante “las” (“Adoptar las medidas”).
480. En el artículo 9.5, debería especificarse, para facilitar el entendimiento del precepto: “en base a la capacidad de carga turística que sea, en su caso, determinada para visitas en sitios o áreas protegidas”; en referencia al número máximo de visitantes que puede tener un determinado espacio, recurso o destino turístico.
481. Entendemos que el breve contenido del artículo 12 (rubricado “Declaración de destino turístico”, señalando que corresponde a la Administración turística de Euskadi) no justifica la inserción de un precepto independiente, por lo que podría integrarse como un párrafo del artículo 11 (que regula el destino turístico), además de encontrar también una posible ubicación entre las competencias que relaciona el artículo 5.1, como propias de esa administración.
482. En el artículo 14.a) debe corregirse “precise” por “precisa”. En el apartado e) de ese artículo 14 se encuentra mal formulado, como derecho de las personas usuarias, el de “Disponer la entidad prestadora de servicios turísticos de medidas de seguridad apropiadas...”. Se trataría de una obligación de tales entidades, que lleva aparejado el correlativo derecho de la persona usuaria a disfrutar o utilizar los servicios turísticos en las adecuadas condiciones de seguridad (de forma que las instalaciones, los recursos o los servicios dispongan de las medidas de seguridad apropiadas para evitar cualquier riesgo que se pueda derivar de su uso normal, en función de la naturaleza y características de la actividad).



483. En el artículo 16.e), para evitar confusiones con aspectos relativos a la titularidad de los establecimientos, es más apropiado citar solo “establecimientos” (ya definidos en el artículo 2) o “establecimientos abiertos al público” [como hace el artículo 14.d)]. Asimismo, conviene precisar en ese apartado “empresas turísticas”.
484. Proponemos una mejora en la redacción del segundo párrafo del párrafo 1 del artículo 19, que condiciona la validez del informe por un máximo de un año en estos términos: “siempre que permaneciese en vigor la normativa turística respecto a la cual se emite informe en el momento de la emisión del mismo”. Entendemos que pretende significar que será de un año desde su emisión, siempre que permanezca vigente la normativa turística al tiempo de evacuarse. Asimismo, cabe apuntar que si esa previsión afecta al informe emitido a instancia de persona interesada o del Ayuntamiento, ese párrafo debería situarse al final del artículo 19, con numeración independiente.
485. En el artículo 20.1 se hace mención, junto a “Las empresas turísticas legalmente establecidas en otras Comunidades Autónomas”, a “los Estados miembros de la Unión Europea” y a los “Estados asociados al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo”; pero después, en el párrafo siguiente, en lugar de “Estados miembros de la Unión Europea”, se citan los “Estados miembros de la Comunidad Europea”. Además, en los artículos 57.1 y 61.2 (en relación con las agencias de viaje) y en el 64 (respecto a los guías de turismo), solo se citan los “Estados miembros de la Unión Europea” (sin hacer referencia a los “Estados asociados al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo”), por lo que habrán de revisarse esas citas, teniendo en cuenta que los Estados del Espacio Económico Europeo integran a los Estados de la UE y otros.
486. En el artículo 20.3 c) no se comprende la inclusión, entre las inexactitudes, falsedades u omisiones de carácter esencial en datos incluidos en la declaración responsable de inicio de actividad, la que “afecte a la declaración responsable”, que ya se da por supuesta.
487. A lo largo del texto se hace referencia a “personas titulares de una actividad turística” (en ocasiones se precisa más, “personas físicas o jurídicas que sean titulares de una actividad turística”), por ejemplo en los artículos 22.1, 23.1 y 24.1. Entendemos que deben referirse a “las personas titulares de una empresa turística o que ejercen una actividad turística”.
488. Asimismo, a juicio de la Comisión, la ubicación correcta del segundo párrafo del párrafo 1 de ese artículo 22 es el artículo 20, por afectar a un rasgo configurador del régimen de la declaración responsable (la presentación, en su caso, de una declaración por cada establecimiento físico).
489. En el artículo 23, con el título de “comunicación previa de cambios no esenciales”, se regula la comunicación previa (que el artículo 69 de la Ley 39/2015, como el 71.bis de la LRJPAC, introducen en el mismo precepto que la declaración responsable), que se



define en el párrafo 2, a los efectos tanto de la obtención de tal comunicación, cuando así proceda, como a la prevista cuando se producen cambios no sustanciales en la actividad que desarrolla la persona titular de una empresa turística.

490. A nuestro juicio, sería más adecuado, según lo ya apuntado en el cuerpo del dictamen, que la definición general de la comunicación previa contenida en el artículo 23.1, se trasladara al artículo 20, en el que se indica cuándo no se tiene que presentar declaración responsable, sino una comunicación. Igualmente ese artículo 20 comprendería el régimen general de ambas (declaración y comunicación), también con los actuales párrafos 3 y 4 del artículo 23 del anteproyecto.
491. En el artículo 24.2 sería más correcto disponer que la inscripción es obligatoria para “las personas que ejerzan profesiones turísticas”, en lugar de para “las profesiones turísticas”. Además, en previsión de modificaciones ulteriores de la norma, en lugar de referirse al título VI, conviene una mención a su contenido: las empresas o establecimientos que realizan actividades de interés turístico; e igualmente, la cita del artículo 64 resulta innecesaria, ya que ese precepto viene referido a los guías de turismo, a los que ya se menciona después de dicho artículo.
492. Por último, en ese mismo párrafo 6 resulta imprecisa la referencia a “otros modelos” (sin mayor especificación) que la Administración turística de Euskadi deberá tener publicados y actualizados, además de los modelos de declaración responsable de inicio de actividad.
493. En el artículo 30.i) resulta superflua la inclusión, entre los derechos de las empresas turísticas, el de “solicitar subvenciones, ayudas y otros incentivos previstos para fomentar el desarrollo de su actividad”.
494. Se ha de corregir la redacción del artículo 33.2.c) para que sea inteligible el texto.
495. Además, se propone que en el artículo 33.2 se supriman las comillas al referirse a la subcontratación y que se sustituya “el establecimiento sobrecontratado”, por “las empresas que hayan incurrido en sobrecontratación”. Asimismo, en el párrafo 4 de ese artículo ha de indicarse “expediente sancionador”. Y en el párrafo 5 ha de incorporarse la siguiente corrección “al cliente que ha sufrido la sobrecontratación”.
496. En el apartado c) del artículo 39.1, después de indicar “250 m”, deben unirse las oraciones con la conjunción “y”. Además, deben suprimirse los puntos suspensivos insertados al final del paréntesis del apartado d).
497. En el artículo 40.1 basta con decir “cumplir los requisitos”, sin necesidad de insertar la preposición “con”.



498. En el párrafo 3 del artículo 41 debe escribirse correctamente “equilibrarse”.
499. En el párrafo 2 del artículo 42 se ha de iniciar la oración de relativo con “que”: “que debe incluir en cualquier caso la limpieza diaria (...)”.
500. En el párrafo 8 del artículo 43 se reitera, respecto a las especialidades de los establecimientos hoteleros, el mensaje principal que ya contiene el párrafo 7, por lo que o se refunden o se suprime la mención a las “especialidades” en el párrafo 7 y se dedica a ellas el párrafo 8 exclusivamente. Así se hace con los apartamentos turísticos en el artículo 44.7 y en el 45.
501. En el artículo 51.1, al definir los albergues, se utiliza el término “manutención” que, respecto a otras modalidades alojativas, se ha sustituido por “restauración”, lo que sometemos a la consideración del órgano proponente.
502. En el artículo 52.1 ha de completarse el título de la directiva (“del Parlamento Europeo y del Consejo”) y la referencia a la “jurisprudencia del tribunal de justicia de la Unión Europea”.
503. En el artículo 53.5 ha de sustituirse “permitido” por “permitida”. En el párrafo 7 resulta más apropiado indicar que “No se podrán arrendar viviendas sin haber presentado previamente la declaración responsable (...)”. En el párrafo 8 del mismo artículo debe decir: “publicidad o comercialización de viviendas en cualquier tipo de soporte (...)”.
504. El párrafo 2 del artículo 54 debe comenzar de la siguiente forma: “Las viviendas particulares en las que se comercialicen habitaciones para uso turístico (...)”. El párrafo 4 de ese precepto contempla dos aspectos que conviene que se traten en párrafos independientes, como hace el artículo que le precede.
505. En el artículo 55.3, facilita la comprensión del precepto la concreción de la referencia a “en la misma”, que mejorará si se sustituye por “en esta Comunidad Autónoma”.
506. El párrafo 3 del artículo 59 no finaliza adecuadamente, debiendo mencionar los destinatarios de esa reglamentación.
507. El artículo 62, relativo a las agencias de viaje exclusivamente, por razones de exposición sistemática, debería incluirse entre las disposiciones que afectan a tales agencias (por ejemplo, tras el actual artículo 57).
508. En el artículo 64 ha de revisarse la mención a “los turistas visitantes”, que no resulta coherente con la terminología empleada en el texto. Asimismo, ha de precisarse “en las dos lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma de Euskadi”.



509. Por lo que concierne a la acampada provisional para eventos que regula el artículo 70, ha de considerarse que, con arreglo al artículo 33.3 de la Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, se requiere que se adopten una serie de medidas y requisitos relacionados con la seguridad, así como un informe favorable del Departamento de Seguridad, si se prevé una afluencia superior a setecientas personas. Por ello, sería conveniente que en ese precepto se hiciera una referencia a esa normativa (“Los ayuntamientos,..., podrán autorizar, de conformidad, en su caso, con lo que disponga la normativa de espectáculos públicos, acampadas provisionales...”).
510. En el artículo 80.1 el verbo ha de ir en singular (“tiene atribuidas”), al ser el sujeto “El personal inspector”. En el apartado a) de ese párrafo, resulta adecuado “preste consentimiento” (en lugar de “presente consentimiento”); y el apartado k) demanda “las actas de inspección”, en lugar de “los actos de inspección”.
511. Igualmente en la redacción del párrafo 1 del artículo 81 habrán de respetarse las reglas de concordancia (en su caso, “y está obligado a exhibirlo”). En el párrafo 2 de ese precepto debería decirse, en coherencia con el resto del texto, “El Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de turismo”. Y respecto al párrafo 3 cabe apuntar que, a la vista de su contenido (vinculado con la cooperación con las funciones inspectoras de otras Administraciones), es asistemático en relación con el resto del precepto, que viene referido (y así se titula) a la acreditación y habilitación del personal inspector.
512. El artículo 83 es objeto de varias observaciones: 1) En el apartado a), por razón de concordancia, el verbo ha de conjugarse en singular, “lleve a cabo”. 2) Debe, asimismo, otorgarse una redacción más completa al apartado g), para una mejor comprensión del mensaje normativo (que ha de venir referido a la actividad normal que desarrollen las personas físicas o jurídicas afectadas por la actuación inspectora). En todo caso, sería más proporcionado que no afectara al desarrollo normal [no que “se dificulte lo menos posible”]. 3) Ha de rehacerse la redacción del párrafo h), con el carácter residual que se le pretende otorgar. En rigor, no se trata del cumplimiento de deberes que, en todos los casos, deriven del reconocimiento de derechos a otros (mezclando personas físicas y jurídicas, públicas y privadas e incluso, instalaciones), sino de obligaciones que resultan de la propia ley o de otras normas (como puede ser la comunicación a la autoridad judicial, el Ministerio fiscal o al órgano administrativo competente, de los hechos que conozca en el ejercicio de sus funciones, que puedan ser constitutivas de una infracción penal o administrativa de otro ámbito competencial). Se apunta, en cualquier caso, que en la redacción propuesta para ese apartado h) hay que completar en plural “Personas usuarias turísticas”.
513. En el artículo 90.1 ha de intercalarse la preposición “de”, entre “constitutivas” y “infracción”.



514. En el apartado 14 del artículo 93 ha de sustituirse la palabra “tiquet” —que no se encuentra registrada por la Real Academia de la Lengua Española— por “tique”; en el apartado 17 de dicho artículo ha de suprimirse el determinante “el” que precede a “no disponer de personal cualificado”; y en el apartado 26 (e igualmente en el artículo 101.2) el registro ha de citarse por la denominación oficial del artículo 24: “Registro de empresas y actividades turísticas de Euskadi”.
515. Las conductas definidas en el apartado 6 del artículo 94 constituyen incumplimiento del principio de unidad de explotación definido en el artículo 34, por lo que debería refundirse con el apartado 5 del mismo artículo 94.
516. En el artículo 95.1.a) debería simplificarse la redacción con “legal o contractualmente”.
517. Conviene mejorar la redacción del artículo 98.4 introduciéndolo de la siguiente forma: “A efectos de reincidencia y reiteración, el plazo...”.
518. En el artículo 100.3 ha de citarse de manera completa la “Comunidad Autónoma de Euskadi”.
519. El artículo 103 (“Cierre de empresas, de establecimientos y de viviendas de uso turístico por incumplimiento de los requisitos establecidos”) se refiere a medidas cautelares que puede adoptar el órgano competente en materia de turismo, en el caso de incumplimiento de requisitos para el ejercicio de la actividad. Como el propio precepto expresa, no tiene carácter de sanción, por lo que entendemos que debería ser ubicado dentro de las disposiciones generales comunes del título V, referido a la actividad turística, en el entorno de los artículos 20 y 21, dedicados al inicio de la actividad turística y de la comprobación administrativa.
520. Además, el título de ese artículo 103, no identifica fielmente su contenido, ya que, además del cierre que anuncia, se prevé la suspensión de funcionamiento. Por ello, recomendamos (también en aras a su simplificación) que el precepto se titule “medidas cautelares” o “medidas provisionales”.
521. En el artículo 105 se señalan los órganos competentes para instruir y resolver los expedientes que se incoen por las infracciones reguladas en el anteproyecto, mediante una remisión a la norma reglamentaria, utilizando una fórmula incorrecta, al utilizar de manera inapropiada el pronombre “la” (“la tengan expresamente atribuida”), sin mencionar previamente, al parecer, “la competencia”. La interpretación conjunta de lo previsto en el artículo 5 y en el artículo 78 permite concretar, de forma más sencilla que “La competencia para instruir y resolver los expedientes que se incoen por las infracciones reguladas en la presente ley corresponde a los órganos del Gobierno Vasco que se determinen reglamentariamente”.



522. En el párrafo 2 del artículo 108 la expresión correcta es “a instancia de parte interesada”. En el párrafo 4 del mismo artículo, como se refiere al procedimiento sancionador, ha de comenzar con el verbo en singular: “Se iniciará también a instancia de parte (...)”.
523. En el artículo 109 ha de decirse “de conformidad con” en lugar de “de conformidad a”.
524. En la parte final no se ha adoptado un criterio uniforme y algunas disposiciones (adicionales, transitorias y finales) llevan título y otras no, lo que merece unificarse.
525. En la disposición transitoria primera el verbo “oponer” ha de conjugarse en singular: “en lo que no se oponga”.
526. Conforme a la disposición final tercera, “La presente Ley entrará en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco”. Las directrices, en cambio, indican que, en el caso de que se pretenda por razones de urgencia que una disposición normativa comience su vigencia de forma inmediata, la fórmula a emplear no será esa, sino la de entrada en vigor “el día siguiente al de su publicación”, por razones de seguridad jurídica para el ciudadano.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.

Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 2 de febrero de 2016 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Vº Bº:
Sabino Torre Díez,
Presidente

