



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 27 de mayo de 2010, ha examinado el *anteproyecto de Ley de Turismo de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 29 de abril de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de Ley de Turismo de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de abril de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 514/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sr. Fernández Costales y Madrid López.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley objeto de dictamen tiene como finalidad establecer una regulación legal integral del turismo en el territorio de la Comunidad de Castilla y León. Con ese propósito, se deroga la anterior Ley



10/1997, de 19 de octubre, de Turismo de Castilla y León, y diversas disposiciones de rango inferior dictadas en su desarrollo.

El anteproyecto consta de una exposición de motivos, noventa y dos artículos divididos en siete títulos, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales.

La exposición de motivos pone de relieve que el objeto de la norma es regular con carácter esencial el turismo en el territorio de la Comunidad, "específicamente, su ordenación, planificación, promoción, fomento y disciplina, con la finalidad de construir un turismo sostenible en el que se alcance la mayor rentabilidad económica, pero también social, y en el que se protejan los recursos especialmente significativos por sus valores ambientales y culturales".

El título preliminar, "Disposiciones generales", define el objeto y fines de la ley, así como su ámbito de aplicación (artículos 1 y 2).

El título I, "Competencias y organización", establece las competencias de las diferentes Administraciones Públicas y regula los órganos de cooperación y asesoramiento (artículos 3 a 11).

El título II, "Derechos y deberes de los turistas y de las empresas turísticas", incluye los artículos 12 al 18, divididos en dos capítulos, referidos respectivamente a los derechos y deberes de los turistas y a las empresas turísticas.

El título III, "Acceso y ejercicio a la actividad turística", consta de cuatro capítulos:

- El capítulo I, "Disposiciones generales" (artículos 19 y 20).
- El capítulo II, "Libertad de establecimiento", regula la libertad de establecimiento para establecimientos y actividades turísticas y la habilitación de los guías de turismo (artículos 21 al 25).
- El capítulo III, "Libre prestación de servicios", regula la declaración responsable de las actividades turísticas no vinculadas a un



establecimiento físico y el ejercicio de la actividad de guía de turismo en libre prestación de servicios (artículos 26 al 27).

- El capítulo IV, "Registro" crea en su artículo 28 el Registro de Turismo de Castilla y León.

El título IV, "Actividad turística" se estructura de la siguiente manera:

- Capítulo I, "Establecimientos de alojamiento turístico", a su vez se subdivide en cinco secciones dedicadas a los diferentes tipos de establecimientos de alojamiento turístico: La primera se dedica a los hoteleros (artículos 31 y 32); la segunda a los rurales (artículos 34 y 35); la tercera a los apartamentos turísticos (artículos 36 y 37); la cuarta a los camping (artículos 38 y 39) y la quinta a los albergues en régimen turístico (artículos 40 y 41).

- Capítulo II, "Establecimientos de restauración" (artículos 42 a 44).

- Capítulo III "Actividades de turismo activo" (artículos 45 al 47).

- Capítulo IV "Actividades de intermediación turística (artículos 48 y 49).

- Capítulo V "Guías de turismo", (artículos 50 y 51).

El título V, "Ordenación, fomento y promoción del turismo, se subdivide en los siguientes capítulos:

- Capítulo I, "Ordenación general de la actividad turística y de los recursos turísticos" (artículos 52 a 58).

- Capítulo II, "Fomento del turismo" (artículos 59 a 61).

- Capítulo III, "Promoción e información turística" (artículos 62 a 70).

El título VI ("Control de la calidad turística") se subdivide, también, en los siguientes capítulos:

- Capítulo I, "Inspección de turismo" (artículos 71 al 78).



- Capítulo II (“Régimen sancionador”) articulado en 4 secciones: La primera trata de las infracciones administrativas (artículos 79 al 84); la segunda regula las sanciones (artículos 85 al 88); la tercera el procedimiento sancionador y la competencia (artículos 89, 90 y 91) y la cuarta establece el registro de infractores (artículo 92).

Las disposiciones transitorias regulan los regímenes transitorios del Consejo Autonómico de Turismo de Castilla y León, del Registro de Turismo de Castilla y León, de los centros de turismo rural existentes, de los salones de banquetes y del censo de promoción de la actividad turística de Castilla y León.

La disposición derogatoria, además de incluir una cláusula derogatoria general, cita expresamente las disposiciones derogadas por la ley proyectada.

Las disposiciones finales regulan la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Castilla y León, la creación del Consejo Autonómico de Turismo de Castilla y León, la creación de la Comisión Interconsejerías de Turismo de Castilla y León, el régimen de reservas, la creación del censo de promoción de la actividad turística de Castilla y León, la actualización de las sanciones económicas, la habilitación normativa a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones en aplicación y desarrollo de la ley, la adaptación de la normativa turística al régimen establecido en el anteproyecto de ley en el plazo de seis meses, y la entrada en vigor de la norma.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Comunicación a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos y a la Comisión Delegada de Política Territorial y Desarrollo Rural de la Junta de Castilla y León del inicio de la tramitación del anteproyecto de la ley de Turismo de Castilla y León.

- Borrador inicial del anteproyecto de la ley de Turismo de Castilla y León.



- Acta de la sesión de 22 de diciembre de 2009 del Consejo de Turismo de Castilla y León.

- Informes de las Consejerías de Administración Autonómica, de Interior y Justicia, de Hacienda, de Fomento, de Medio Ambiente, de Sanidad y de Familia e Igualdad de Oportunidades.

- Estudios sobre la repercusión y efectos de la norma en los presupuestos generales de la Comunidad y de las previsiones de financiación y gastos que se estiman necesarios.

- Trámite de audiencia e información pública.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda de 6 de abril de 2010, en el que no se formulan objeciones a la aprobación del anteproyecto de ley. Dicho informe se emite en cumplimiento del artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Informe favorable de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 12 de abril de 2010.

- Informe del Consejo Económico y Social de 22 de abril de 2010.

- Memoria explicativa de 27 de abril de 2010 con los siguientes apartados: marco normativo, necesidad, oportunidad y tramitación.

- Texto definitivo del anteproyecto de la Ley de Turismo de Castilla y León de 27 de abril de 2010.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el



artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Corresponde al Pleno emitir el dictamen, según lo establecido en el artículo 19.2 de dicha Ley.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del anteproyecto.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber concedido trámite de audiencia -cuando fuere preciso- y efectuado las consultas preceptivas.
- e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- f) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la



conurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Respecto al procedimiento de elaboración de la norma, en el presente caso, tal y como queda reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, el anteproyecto ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, si bien sólo han formulado observaciones las Consejerías de Administración Autonómica, Interior y Justicia, Hacienda, Fomento, Medio Ambiente, Sanidad y Familia e Igualdad de Oportunidades.

Se han concedido los trámites de audiencia y de información pública, de los que cabe destacar la amplia participación de instituciones y entidades, lo que ha contribuido a la mejora del texto proyectado.

Obra en el expediente el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, que da así cumplimiento a lo exigido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

Consta igualmente el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León y el artículo 2.5º.A.c del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social, éste Órgano ha emitido el preceptivo informe.



En suma, el estudio de la documentación enviada permite concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente y se adecua a lo previsto en la normativa de aplicación ya descrita.

3ª.- Marco normativo.

El objeto del dictamen, en el caso de anteproyectos de ley, ha de ser, principalmente, el estudio de su adaptación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León, a la legislación básica estatal y, por último, de su conformidad con el resto de los ordenamientos jurídicos comunitario, estatal y autonómico en los que el texto sometido a consulta pueda eventualmente insertarse.

El artículo 148.1.18ª de la Constitución reconoce que “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”. Conforme al artículo 70.1.26º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en materia de promoción del turismo y su ordenación en el ámbito de la Comunidad. Junto a esa asunción de competencias en la materia por la Comunidad Autónoma, el artículo 149 de la Constitución no incluye ninguna reserva competencial a favor del Estado en cuanto al turismo interior. Así, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, señala que “el art. 149 de la Constitución no contiene ninguna reserva competencial en favor del Estado sobre turismo (...) Siendo esto así, no tiene por qué entrar aquí en juego la cláusula de reserva residual del art. 149.3 de la C. E. («la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado»), puesto que los Estatutos de las Comunidades en conflicto sí que han sido cauce explícito de asunción de las competencias sobre turismo”.

No obstante, no cabe desconocer que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 225/1993, de acuerdo con doctrina precedente, ha señalado que “aun existiendo una competencia sobre un subsector económico que una Comunidad Autónoma ha asumido como `exclusiva` en su Estatuto (...)”, esta atribución competencial “no excluye la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector”, de manera que “el ejercicio autonómico de esta competencia exclusiva pueda estar condicionado por medidas estatales” (fundamento jurídico 3, apartado C). En concreto, el Tribunal Constitucional ha



admitido la intervención estatal *ex* artículo 149.1.13.^a en sectores tales como agricultura y ganadería (Sentencias 95/1986, 186/1988 o 128/1999, entre otras muchas), cultivos marinos (Sentencia 103/1989), industria (Sentencia 29/1986), vivienda (Sentencias 152/1988, y 59/1995), turismo (Sentencias 75/1989 y 242/1999), transportes terrestres intraautonómicos (Sentencia 118/1996), comercio interior (Sentencias 225/1993, 124/2003 y 157/2004), bolsas de valores (Sentencia 133/1997) o retribuciones de los funcionarios públicos autonómicos (por todas, Sentencia 62/2001).

En este sentido, no puede ignorarse ni que el turismo es un sector fundamental dentro de la economía española, ni las competencias estatales para el establecimiento de las bases y para la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria, facultades que se encuentran expresamente recogidas en diversos apartados del artículo 149.1 de la Constitución. No obstante, dado el objeto prevalente de la regulación proyectada -la promoción y ordenación el turismo en Castilla y León-, se pone de manifiesto la suficiencia de la competencia autonómica para dictar la presente ley.

Por otra parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en su artículo 25.2, letra m, establece que el Municipio ejercerá en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, "en materia de actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo". En el mismo sentido la Ley 1/1998, de 4 de julio, de Régimen Local de Castilla y León, en su artículo 20.1 (letra q) establece que los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las leyes de la Comunidad Autónoma, en materia de turismo y tiempo libre.

Por lo tanto, a la vista de lo expuesto, resulta justificado el presente anteproyecto.

4^a.- Observaciones al contenido del anteproyecto de ley.

Consideración general.

Se observa que el anteproyecto de ley se remite al reglamento para la regulación de muy diversos aspectos directamente relacionados con el objeto



de la norma que se dictamina; sirvan de ejemplo los artículos 21, 22, 26, 27 y 56.

Este Consejo Consultivo ha de advertir de que una remisión amplia y sobre aspectos tan generales al reglamento puede impedir en el futuro abordar extremos concretos cuya regulación exija reserva de ley.

En este sentido, puede citarse la Sentencia del Tribunal Constitucional 83/1984, de 24 julio, que señala que "Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

»Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que puedan resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. Y este criterio aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales, del tipo de la que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada; esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir".

No puede obviarse que tal regulación reglamentaria no podrá vulnerar lo establecido en una norma con rango legal, sea estatal, sea autonómica. Lo que debe valorarse es la conveniencia de mantener las remisiones genéricas que se



efectúan al reglamento u optar por incluir una relación más concreta de los asuntos que se quieran regular por esta vía.

Título Preliminar.- Disposiciones Generales.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación.

La determinación de las Administraciones Públicas a las que se refiere el anteproyecto de ley contenida en el número 1, apartado 1, letra a) debería adecuarse a la categorización que se hace en el Título VII de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León.

Título I.- Competencia y organización.

Artículo 10.- Consejo Autonómico de Turismo de Castilla y León.

En relación con las funciones del Consejo Autonómico de Turismo que se enumeran en el apartado 4 de este precepto, la letra b) debería referirse al informe de "los anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones normativas".

Artículo 11.- Comisión interconsejerías.

Son varias las observaciones formuladas desde diversas Consejerías de la Junta de Castilla y León sobre la conveniencia de mantener el artículo propuesto. Así la Consejería de Administración Autonómica considera que las funciones encomendadas a esta Comisión podrían ser ejercidas por la Comisión de Secretarios Generales; la Consejería de Hacienda no estima necesario que dicha Comisión se regule por ley; y la Consejería de Medio Ambiente considera también que esas funciones podrían encuadrarse en otro tipo de órganos ya existentes. Por las razones y alegaciones expuestas desde la propia Junta de Castilla y León, este Consejo considera que debería reconsiderarse el mantenimiento del precepto proyectado en los términos en que aparece redactado.

Título III.- Acceso y ejercicio a la actividad turística.

Con carácter general debe tener favorable acogida el esfuerzo realizado para adaptar el anteproyecto objeto de estudio a 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, que en nuestro Derecho tiene su reflejo normativo en las siguientes Leyes estatales: Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el 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.

La Directiva 2006/123/CE se plantea como objetivo avanzar hacia un auténtico mercado interior de los servicios en el que se goce de mayor libertad y en el que los Estados miembros se vean obligados a suprimir las barreras que impidan u obstaculicen directa o indirectamente el establecimiento de nuevos negocios o la prestación transfronteriza de servicios, garantizar que, tanto los prestadores como los destinatarios de los servicios, se beneficien de la libertad de establecimiento y la de prestación de servicios consagradas en los artículos 43 y 49 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, promover la simplificación de procedimientos y la eliminación de obstáculos a las actividades de servicios y potenciar la confianza recíproca entre Estados miembros y entre prestadores y consumidores en el mercado interior.

La Directiva resulta aplicable a una amplia gama de actividades y, entre ellas, a los servicios turísticos, entre los que se incluyen expresamente los de alojamiento y restauración, los que prestan las agencias de viaje y los guías de turismo y los servicios de ocio (Considerando 33).

La citada Directiva de Servicios previó su entrada en vigor el 28 de diciembre de 2006 y su artículo 44.1 impone a los Estados miembros la aprobación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a su contenido antes del 28 de diciembre de 2009.

Debe advertirse también de que la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, dictada por el Estado al amparo del artículo 149.1.1ª, 13ª y 18ª de la Constitución, señala en su disposición final tercera que "Corresponde a las Administraciones públicas competentes, en su respectivo ámbito territorial, aprobar las normas de desarrollo y ejecución de la citada Ley". Ante el posible incumplimiento por parte de las Administraciones Públicas distintas de la estatal, la disposición final



cuarta establece mecanismos de compensación en caso de responsabilidades cuando, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran lo dispuesto en la ley o en el Derecho comunitario afectado, dando lugar a una condena al Reino de España”.

Por otra parte, en el plano autonómico es preciso citar el Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León, convalidado por el Acuerdo de las Cortes de Castilla y León a través de Resolución de 25 de enero de 2010, de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León.

En dicha sede ya se procedió a la modificación parcial de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, norma que se prevé derogar con la entrada en vigor del presente anteproyecto, con la intención de (en palabras de su preámbulo) “llevar a cabo la correcta regulación de los servicios turísticos de conformidad con los principios generales establecidos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; eliminando el sistema de autorizaciones administrativas previas contempladas en la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, para las empresas y actividades turísticas por constituir un obstáculo a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, y sustituyéndolo por un régimen de declaraciones responsables, que habilitan a la realización de las referidas actividades desde el momento de su presentación.

»Asimismo, en línea con la liberalización que informa la nueva regulación, se suprime el requisito que hasta ahora se exigía a las agencias de viajes en el sentido de ejercer de forma exclusiva dicha actividad. En consecuencia, se procede a la adecuación del régimen de infracciones y sanciones previsto en la Ley al nuevo sistema”.

Con carácter general para todo el título III y en especial para los artículos 21 y 26, en los que se regula la declaración responsable de establecimientos y actividades turísticas y de actividades turísticas no vinculadas a un establecimiento físico, este Consejo Consultivo considera que debería preverse la imposibilidad de iniciar tal actividad cuando, presentada la declaración o comunicación, no se haya comenzado a prestar el servicio en un determinado periodo de tiempo. Esta postura ha sido también señalada por el Consejo de Estado en su Dictamen 779/2009 y permitida por el artículo 7.1 *in fine* de la Ley



17/2009: "A los efectos previstos en este apartado, no tiene la consideración de limitación temporal el plazo máximo que se pueda imponer al prestador para iniciar su actividad a contar desde el otorgamiento de la autorización o desde la realización de la comunicación o la declaración responsable".

Desde otro punto de vista, en relación también con los requisitos de la declaración responsable, habilitaciones y declaraciones previas que se recogen en los artículos 21, 26 y 27, este Consejo Consultivo muestra su preocupación por la posible incompatibilidad con el texto de la Directiva y de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

Esta Ley da un concepto amplio de "autorización", "requisito" y "profesión regulada" en su artículo 3, apartados 7, 8 y 12, entendiéndose por tales:

"7. Autorización: cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija, con carácter previo, para el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio.

"8. Requisito: cualquier obligación, prohibición, condición o límite al acceso al ejercicio de una actividad de servicios previstos en el ordenamiento jurídico o derivados de la jurisprudencia o de las prácticas administrativas o establecidos en las normas de los colegios profesionales, la obligatoriedad de declaraciones o habilitaciones podría tener cabida en este concepto.

"12. Autoridad competente: cualquier organismo o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades de servicios, o cuya actuación afecte al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio, y, en particular, las autoridades administrativas estatales, autonómicas o locales y los colegios profesionales y, en su caso, consejos generales y autonómicos de colegios profesionales".

Por otra parte, el artículo 7 de dicha Ley, bajo el título de 'Limitaciones temporales y territoriales', establece:

"1. Con carácter general la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá acceder a una actividad de servicios y ejercerla por tiempo indefinido. (...).



»2. (...) Asimismo, cuando el acceso a la actividad o su ejercicio esté condicionado a la realización de una comunicación o de una declaración responsable por parte del prestador, la comprobación por parte de la administración pública de la inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento, de carácter esencial, que se hubiere aportado o del incumplimiento de los requisitos señalados en la legislación vigente determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

»3. La realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales.

»No obstante lo anterior, las Administraciones Públicas podrán otorgar autorizaciones o solicitar comunicaciones o declaraciones responsables a los prestadores cuya eficacia esté limitada a una parte específica del territorio cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, resulte proporcionado y no discriminatorio y de forma suficientemente motivada.

»Asimismo, podrá exigirse una autorización, una comunicación o una declaración responsable individual para cada establecimiento físico cuando esté justificado por una razón imperiosa de interés general, resulte proporcionado y no discriminatorio. Cuando el prestador de servicios ya esté establecido en España y ejerza legalmente la actividad, estas autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente al establecimiento físico a partir del cual pretende llevar a cabo dicha actividad”.

Por otra parte, 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, introdujo un nuevo artículo (39.bis) en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, con el siguiente contenido:

“Artículo 39 bis Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.



»1. Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.

»2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual podrán comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan”.

De conformidad con lo expuesto y ante la exigencia por la norma proyectada de la declaración responsable, la comunicación previa o la habilitación, este Consejo considera que debería contemplarse en el texto proyectado (bien en el articulado, bien en la exposición de motivos de la norma) la justificación o motivación de las razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, así como que dichas medidas no resulten desproporcionadas y no discriminatorias. Esta previsión es especialmente significativa en el caso de los guías turísticos, sujetos a un régimen especial de habilitación, que se encuentran expresamente dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, pues así se mencionan en su Considerando 33. En definitiva, deberían aclararse y justificarse los motivos que han llevado a exigir en cada caso una u otra modalidad de control.

En términos parecidos ha expresado una preocupación similar el Consejo Consultivo de Andalucía en el Dictamen 826/2009, sobre el “Anteproyecto de Ley por la que se modifican diversas Leyes para la transposición en Andalucía de 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”, donde también se reforma su ley de turismo, cuando expone: “Es cierto que en la regulación propuesta sólo figura como previa la declaración responsable, como se ha visto, pero no la inscripción. Pero, de un lado, la configuración ideal de la previa inscripción aparece cuando el artículo 35.3 establece que “la presentación de la declaración responsable ... bastará para considerar cumplido el deber de figurar inscrito del sujeto o el establecimiento en el Registro de



Turismo de Andalucía, pudiendo iniciar la actividad”, y de otro el hecho mismo de la exigencia de un requisito previo, la presentación de la declaración responsable, sin el que no es posible el establecimiento de un servicio turístico, pues se considera como un requisito habilitante, hace surgir algunas dudas sobre la compatibilidad de lo proyectado con la regulación de la Directiva”.

Por último, es preciso señalar que la Directiva, además de facilitar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en la Unión Europea, prevé también simplificar los procedimientos administrativos, a cuyo efecto se prevé la implantación de ventanillas únicas, la utilización de medios electrónicos, fomentar la calidad de los servicios mediante el establecimiento de políticas de calidad, o la obligación de los prestadores de facilitar a los destinatarios información general, o las que se establecen en materia de seguros y garantías profesionales, aspectos éstos que no han sido objeto de consideración en la presente norma.

Artículo 22.- *Dispensas.*

Debería mejorarse la redacción del artículo 22, pues los términos en que está redactado induce a confusión, con reiteraciones que podrían ser soslayadas con el empleo de una fórmula de más fácil comprensión.

Artículo 24.- *Actuación administrativa de comprobación.*

El artículo 24.2 prevé que “A la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a la declaración responsable, a la no presentación de la mencionada declaración responsable o al incumplimiento de los requisitos que resulten de aplicación, comprobados por los órganos competentes en materia de turismo, les será de aplicación lo dispuesto en el capítulo II del título VI”, capítulo que regula el régimen sancionador previsto en la norma proyectada.

Con considerar acertada la remisión al régimen sancionador de las inexactitudes, falsedades u omisiones que pudieran comprobarse, es preciso tener en cuenta que tanto el párrafo segundo del artículo 7.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, como la redacción dada al nuevo artículo 71.bis.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por el artículo 2 tres de la Ley 25/2009, de



22 de diciembre, establecen que “La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o comunicación previa, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar”.

Añade el artículo 71.bis.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que “Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación”.

Por ello, en los casos contemplados en la norma básica transcrita, en los supuestos de inexactitud, falsedad u omisión esencial, cabe distinguir dos momentos: el primero, que -en palabras de la Ley- “determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos”; y otro posterior, que dará lugar al inicio del procedimiento para deducir las eventuales responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar, sin perjuicio de que la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica, y la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado.

La previsión contenida en la norma que se examina sólo prevé el segundo momento, el régimen sancionador; y en este sentido, el artículo 86 del anteproyecto, titulado “Sanciones accesorias”, establece que para las sanciones graves y muy graves “podrán” imponerse, como sanciones accesorias, la suspensión de la declaración, habilitación o la clausura del establecimiento. Pero, como ya se ha indicado, no se recoge el primer momento secuencial descrito en la norma, que prevé que la inexactitud, falsedad u omisión esencial en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a



una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o comunicación previa, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos. Por ello, ha de ponerse de manifiesto que la imposibilidad de continuar la actividad no se contempla en la regulación proyectada, que tan sólo lo prevé como una sanción accesoria, facultativa (recuérdese que se utiliza el término “podrán”) y en el seno de un procedimiento sancionador.

Y aun ésta cuando se trata de una cuestión prevista en el artículo 71.bis.4 de la Ley 30/1992, norma básica, sería útil contar con una regulación expresa de esta materia en cada una de las leyes que prevén estas figuras, que deberían, además, modular las sanciones en atención a la irregularidad cometida, pues como señala el Consejo de Estado en su Dictamen 779/2009, “ciertamente no puede equipararse, con carácter general, la gravedad que supone la falsedad con la que conlleva una mera incorrección o inexactitud. La regulación de estos extremos en las leyes sectoriales en cada caso aplicables no sólo es más correcta desde el punto de vista de la técnica legislativa, sino también necesaria para salvaguardar el principio de seguridad jurídica, que debe protegerse de modo especial en el ámbito sancionador”.

Por ejemplo la Comunidad de Galicia, en la redacción dada a su ley de turismo por la Ley 1/2010, de 11 de febrero, sobre modificación de diversas leyes para su adaptación a 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, prevé, en su artículo 66.1 y 3 lo siguiente: “1. Si mediante la correspondiente inspección se constatará el desarrollo de una actividad turística sin cumplir los requisitos establecidos en el artículo 28, la Inspección turística comunicará esta circunstancia al órgano competente, a efectos de que este pueda adoptar, previa audiencia a la persona interesada, la medida de cierre del establecimiento o de suspensión de la actividad».

»3. La medida prevista en este artículo se refiere a la normativa turística y es independiente de las consecuencias sancionadoras que, conforme a la presente ley y otras que sean de aplicación, puedan seguirse de los hechos que las hayan motivado”.



Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Artículo 25.- *Habilitación de los guías de turismo.*

Ya se ha señalado que la Directiva de Servicios reconoce a los Estados miembros la posibilidad de establecer, excepcional y justificadamente, regímenes de autorización, siempre que no resulten discriminatorios, obedezcan a una razón imperiosa de interés general y el objetivo perseguido no pueda conseguirse mediante una medida menos restrictiva. Consecuencia de este carácter excepcional es la necesidad de que se encuentren debidamente justificados.

En cumplimiento de esta necesidad, estima este Consejo Consultivo que, tal y como se ha indicado más arriba, la exposición de motivos de la norma debería incluir una justificación más detallada de las razones que aconsejan el mantenimiento de la exigencia de habilitación otorgada por la Consejería en los casos previstos.

La regulación de los guías de turismo aparece contemplada en los artículos 19, 25 y 27. Ninguno de ellos establece una previsión similar a la contenida en la nueva redacción dada al artículo 49 de la Ley Andaluza del Turismo, Ley 12/1999, de 15 de diciembre, adaptada ya a la Directiva de Servicios, que dispone: "No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, quedan excluidas las funciones de divulgación y difusión desarrolladas por el personal de museos o instituciones del patrimonio conforme a lo establecido en su normativa de aplicación". Por ello, este Consejo sugiere que se introduzca una previsión de carácter análogo al expresado.

Artículo 27.- *Ejercicio de la actividad de guía de turismo en libre prestación de servicios.*

Además de lo ya señalado en cuanto a los guías de turismo en los comentarios que anteceden, este Consejo considera que, dada la complejidad de la materia que se analiza y en aras de la claridad, si la referencia a "lo establecido en la normativa sobre reconocimiento y cualificaciones profesionales" se refiere al Real Decreto 1.837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del



Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales”, se podría mencionar expresamente bien en el artículo, bien en la exposición de motivos.

Artículo 28.- Registro de Turismo de Castilla y León.

Para el ejercicio de la actividad turística se suprime el requisito de la inscripción, que se practicará de oficio en el registro correspondiente. Ello significa que la propuesta modificativa de la ley se ajusta a la citada Directiva comunitaria, por cuanto se trata de un requisito -la inscripción- prohibido en el artículo 14 de la Directiva 2006/123/CEE, de 12 de diciembre.

La previsión contenida en el apartado 2 del presente precepto debe mencionar también la inscripción de las declaraciones responsables contenidas en el artículo 26, pues sólo se mencionan las de los artículos 21 y 25.

Por otra parte, se considera acertado el mantenimiento de un registro en el sector, el Registro de Turismo de Castilla y León, que viene a sustituir al Registro de Empresas, Actividades y Profesiones Turísticas de la Ley de 1997. Se prevé que la inscripción será practicada de oficio y no afecta, aunque no se diga expresamente, a la posibilidad de que el interesado pueda iniciar su actividad, lo que evita las posibles dilaciones que puedan concurrir en el procedimiento de inscripción e impidan al interesado comenzar a prestar el correspondiente servicio. Ahora bien, no está claro si en tales supuestos la inscripción tendrá carácter automático o si, por el contrario, la autoridad competente tiene la obligación de comprobar con carácter previo que la declaración o comunicación cumple los requisitos exigidos para su validez y de, en su caso, requerir al interesado para que subsane los defectos o errores en que haya podido incurrir o, en caso de que no lo haga, denegar la inscripción. Por consiguiente, se sugiere introducir en los supuestos afectados alguna norma que regule estos extremos.

Título IV. Actividad turística.

Artículo 42. Servicio turístico de restauración.

A efectos de una mejor comprensión de la norma, debería especificarse qué se entiende por “contingentes particulares”, términos recogidos en el



apartado 2.b) de este artículo, ya que el término “contingente” no tiene la acepción que en este precepto pretende atribuirsele.

Título V. Ordenación, fomento y promoción del turismo.

Artículo 56. Espacio turístico saturado.

La lectura de este precepto suscita la duda acerca de la competencia para declarar espacio turístico saturado a aquella parte del territorio de la Comunidad Autónoma en el que concurren las circunstancias que, de una forma genérica, se recogen en este artículo. Por ello, debería especificarse más tales circunstancias y no remitirse directamente a la regulación reglamentaria que se establezca.

Artículo 57. Planificación turística.

Dentro de los objetivos de los Planes Estratégicos de Turismo podría valorarse la inclusión de la mejora de la calidad turística y la protección del entorno y del medio ambiente. Por otra parte, también podría ser objeto de valoración la posibilidad de revisión de los citados Planes cuando así se estime oportuno en relación con circunstancias no tenidas en cuenta en su elaboración.

En el apartado 3 debería incluirse la referencia al Estatuto de Autonomía de Castilla y León, [“(...) en los términos fijados por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (...)”].

Título VI. Control de la calidad turística.

Capítulo I. Inspección de turismo.

Artículo 73. Condición de Inspector de turismo.

En este artículo, al igual que en otros precedentes, existe una indeterminación acerca de los requisitos que deben ser cumplidos por funcionarios que presten servicios en órganos de la Administración con competencias en materia de turismo para poder ostentar la condición de inspector de turismo. Es deseable que se concrete de qué funcionarios,



titulaciones y grados, en su caso, se trata, así como especificar de algún modo cuál es la normativa de aplicación.

Capítulo II *Régimen sancionador.*

Tal y como ha sido objeto de consideración en el comentario efectuado al artículo 24 del anteproyecto, no se establece de manera expresa que la inexactitud, falsedad y omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o comunicación previa, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, esto es, con carácter inmediato a la constatación de las citadas circunstancias.

En tal sentido, el anteproyecto sometido a dictamen sólo contempla como sanción accesoria la cesación del ejercicio o actividad afectada, y ello con carácter potestativo. La cesación del ejercicio o actividad afectada es, sin embargo, como ya se ha expuesto, independiente de las consecuencias sancionadoras que, en su caso, sean de aplicación.

En cuanto a la regulación contenida en el régimen sancionador, a diferencia de lo dispuesto en la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, no se contemplan otras sanciones de carácter accesorio (al margen de lo comentado anteriormente sobre las sanciones accesorias previstas en relación con la declaración responsable o comunicación previa), tales como la posibilidad del cierre temporal o definitivo del establecimiento, o actividad turística, la pérdida temporal o definitiva de los derechos a los beneficios fiscales, financieros o de cualquier otro tipo en función del tipo de infracción cometida.

Por otro lado, el informe del Consejo Económico y Social señala que la vulneración de los derechos del turista, recogidos en título II del anteproyecto, debe tener su correlativo reflejo en el catálogo de infracciones. En principio, el catálogo de infracciones recogidas en el anteproyecto prevé dicha circunstancia, sin perjuicio de que la indeterminación y generalidad de alguno de los tipos



infractores pudiera ocasionar ciertas omisiones que deben ser tenidas en cuenta.

Artículo 81. *Infracciones leves.*

Debe evitarse la utilización en este precepto de conceptos jurídicos indeterminados, por razones de seguridad jurídica. En este sentido, se tipifica como infracción leve, en el apartado h), "Las deficiencias en la prestación del servicio por parte del personal en cuanto a la debida atención y trato a los clientes".

La redacción de este apartado adolece de precisión y es un tanto indeterminada, lo que puede dar lugar a arbitrariedad, por lo que se recomienda que en los instrumentos oportunos se especifique o concrete, de algún modo, en qué consisten las citadas deficiencias de atención y trato a los clientes.

5ª.- Correcciones gramaticales.

Aunque la redacción del texto es, en general, correcta desde el punto de vista gramatical, debería realizarse una revisión general, pues se han observado defectos de puntuación y de redacción, así como frases imprecisas o mal construidas que deben ser objeto de corrección.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas al artículo 24 y su relación con el régimen sancionador, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes contenidas en el cuerpo del dictamen, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de Ley de Turismo de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.