

INFORME DE OPINIÓN EMITIDO POR EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TURISMO DE CASTILLA Y LEÓN.

Habiéndose solicitado por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León informe relativo a la adecuación del nuevo Anteproyecto de Ley de Turismo a las consideraciones hechas en el informe previo al Anteproyecto anterior, elaborado por el Consejo Económico y Social en 1995.

VISTO el artículo 3 letra f) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre que resulta de aplicación a este Consejo, en el que se atribuyen al mismo funciones asesoras y de colaboración en la planificación de la actividad económica del sector público de la Comunidad Autónoma.

La Comisión de Desarrollo Regional del Consejo Económico y Social, en sus sesiones de los días 10 y 18 de febrero del año en curso emitió el presente Informe de opinión que fue aprobado en la sesión plenaria celebrada el 26 de febrero.

ANTECEDENTES

El Consejo Económico y Social de Castilla y León emitió en 1995 informe previo relativo al Anteproyecto de Ley de Turismo de Castilla y León.

La Junta de Castilla y León ha emitido al Consejo un nuevo Anteproyecto que recoge en gran medida las recomendaciones contenidas en el citado informe previo.

Del análisis del nuevo Anteproyecto se deduce que la principal novedad en relación al anterior reside en una modificación sustancial de la estructura y en la aparición de un nuevo Título dedicado a la Promoción y Fomento del Turismo.

El Consejo decidió, ante la solicitud de la Consejería de Industria, comercio y Turismo, elaborar el siguiente Informe de Opinión que consta de tres partes bien diferenciadas:

1. Estudio comparativo de los dos Anteproyectos remitido al Consejo.
2. Estudio y análisis del contenido del Título Cuarto de "Promoción y Fomento del Turismo".
3. Conclusiones y Recomendaciones.

1.- ESTUDIO COMPARATIVO

1.1.- COMPARATIVA DE ESTRUCTURA

La estructura de los dos Anteproyectos de Ley de Turismo en Castilla y León recibidos en el Consejo Económico y Social difiere básicamente en lo siguiente:

El primer Anteproyecto constaba de una Exposición de Motivos; cinco Títulos; seis Disposiciones Adicionales; cuatro Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y seis Disposiciones Finales.

El último Anteproyecto consta de una Exposición de Motivos; seis Títulos; dos Disposiciones Adicionales; una Disposición Transitoria; una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

La principal diferencia se encuentra en que el Título I y parte del Título II del primer Anteproyecto se han fusionado y su contenido figura en el Título Primero del segundo Anteproyecto. Desaparece el Capítulo II del Título III "Centros de Iniciativas Turísticas" y se regulan en el Título Primero las competencias y las entidades de gestión del turismo en Castilla y León.

Aparece un Título Segundo en el último Anteproyecto denominado "Derechos y obligaciones en materia turística" que recoge algunos aspectos del primer Anteproyecto, por ejemplo el Arbitraje turístico que en el primer borrador aparecía en el Capítulo IV del Título I. Además regula los derechos y obligaciones en materia turística, tanto de las empresas

turísticas como del usuario turístico, desapareciendo del Título III el Capítulo II "Derechos y obligaciones del viajero y del visitante".

Se observa una cierta similitud entre el Título III del primero y segundo Anteproyectos, resultando el de este último, "Ordenación de empresas y actividades turísticas", más completo y mejor estructurado.

El Título Cuarto del último Anteproyecto es nuevo y regula un aspecto novedoso, como es la promoción y fomento del turismo, estableciendo los principios, bases y objetivos a que debe ajustarse la planificación regional en materia de turismo, y contemplando las principales líneas de actuación que deben abordarse para conseguir un sector turístico eficaz y competitivo. Esta materia no aparecía en el primer borrador. También recoge este Título IV muchos aspectos del primer Anteproyecto.

Por último se mantiene el Título dedicado a "Infracciones y sanciones" el cual, por la nueva estructura del Anteproyecto pasa a ser Título Quinto mientras en el primer borrador era el Título IV. En este Título se incluye un capítulo dedicado a la Inspección de Turismo, que en el primer Anteproyecto informado por el Consejo, aparecía en el Título III "Actividades Privadas".

Las Disposiciones Adicionales se reducen de seis a dos, al haberse regulado en el articulado de la Ley aspectos que en un principio se recogían con las Disposiciones Adicionales.

Las Disposiciones Transitorias pasan de cuatro a una por la misma razón argumentada para las Disposiciones Adicionales.

La Disposición Derogatoria presenta el mismo contenido en ambos Anteproyectos.

Las Disposiciones finales pasan de seis a una cuyo contenido se ajusta más al título de la Disposición

(Ver anexo)

1.1.- COMPARATIVA DE ESTRUCTURA

1.2.1.- El nuevo borrador opta por regular "la ordenación y promoción del turismo en Castilla y León" frente a "las actividades y sujetos turísticos", y define seguidamente los sujetos destinatarios de la misma que no se enunciaban de forma clara en el anterior borrador y, sin embargo, incluía unos principios rectores de la actuación pública que acertadamente su primer el nuevo borrador.

1.2.2.- El nuevo texto define mejor el ámbito competencial en su Título I.

1.2.3.- El llamado "espacio turístico saturado" se ubica más acertadamente en el Título Cuarto, Capítulo III (Ordenación Turística), sacándolo del Título Primero (artículo 6), referido a la organización administrativa y competencia que nada tenía que ver con tal concepto.

1.2.4.- La planificación turística se regula de forma mucho más compleja y racionalizada, incluyéndola en el Título Cuarto (Promoción y Fomento del Turismo), dedicando a esta materia dos capítulos y ligándola al Plan Regional de Turismo, estructurado en programas concretos. Sobre este punto el Consejo se pronunciará en el apartado 2.1 de este Informe.

1.2.5.- También se clarifica mucho el tratamiento de las empresas turísticas en el Título Tercero, y se dedica un capítulo específico a las empresas de restauración, diferenciando su regulación de las empresas de alojamiento, a las que dedica un capítulo diferente.

1.2.6.- Es novedoso el Capítulo IV, dentro del Título Tercero, de "la actividad de intermediación turística" que se ocupa de definir esta actividad, así como las agencias de viajes.

2.- ESTUDIO Y ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL TÍTULO CUARTO DE "PROMOCIÓN Y FOMENTO DEL TURISMO"

La principal novedad que presenta el último Anteproyecto de Ley remitido al Consejo reside en la aparición de un Título Cuarto denominado "Promoción y Fomento del Turismo" que reúne algunos aspectos ya tratados en el anterior borrador, completándolos y mejorándolos y, además aporta nuevos contenidos.

Consta de cinco capítulos y catorce artículos, ordenados como sigue:

- Capítulo I. Planificación turística

Artículo 34 - Promoción y fomento de la actividad turística

Artículo 35 - Principios de planificación

Artículo 36 - Plan Regional de Turismo

- Capítulo II. Plan Regional de Turismo

Artículo 37 - Programas ejecutivos

Artículo 38 - Programas de diversificación de la oferta turística

Artículo 39 - Programas de calidad de la oferta

Artículo 40 - Programas de formación turística

Artículo 41 - Programa de promoción y difusión

- Capítulo III. Otras actuaciones de promoción y fomento del turismo

Artículo 42 - Información turística

Artículo 43 - Fomento del asociacionismo

Artículo 44 - Ayudas y subvenciones

- Capítulo IV. Ordenación turística territorial

Artículo 45 - Zonas de interés turístico preferente

Artículo 46 - Declaración de espacio turístico saturado

- Capítulo V. El registro de distintivos geoturísticos

Artículo 47 - Registro de distintivos geoturísticos

2.1.- OBSERVACIONES PARTICULARES

2.1.- El artículo 34 establece la eficacia y la economía de medios como principios rectores de la promoción y fomento del turismo, al tiempo que designa a la Administración de la Comunidad como competente en esas funciones y en la coordinación de las mismas.

Se estima adecuado incorporar al texto la necesidad de aplicar criterios de eficacia y economía de medios que deberían, a juicio del Consejo, regir todas las actuaciones públicas en todos los ámbitos.

2.2.- El artículo 35 coincide exactamente con el anterior artículo 5, apartado 1 y expone los principios básicos de la planificación turística.

2.3.- El artículo 36 está dedicado al Plan Regional de Turismo, que se aprobará de conformidad con el Plan de Desarrollo Regional, perseguirá una serie de objetivos y deberá contener los criterios de actuación, objetivos y prioridades, así como los instrumentos orgánicos y financieros necesarios u oportunos.

En este sentido el Consejo se muestra satisfecho ya que en numerosas ocasiones ha criticado la falta de unos objetivos claros y de unas previsiones financieras realistas en algunos de los Planes remitidos para su informe previo, si bien considera que el desarrollo del Plan Regional de Turismo podría ser objeto de un posterior desarrollo reglamentario.

El apartado 3 de este artículo establece una vigencia plurianual y la posibilidad de revisión cuando se estime preciso. Parece más adecuado esta nueva redacción que la anterior, que establecía una vigencia de seis años, sobre todo si consideramos que el Plan de Desarrollo Regional para Castilla y León, dentro del cual debe enmarcarse el Plan Regional de Turismo, abarca un período temporal que finaliza en 1999.

El apartado 4 se corresponde con el artículo 5.3 del primer Anteproyecto, con la salvedad de que ahora es la Dirección General de Turismo la responsable de emitir informe preceptivo. De esta manera existirá una mayor coordinación que si ese informe lo elaboraran los Consejos Provinciales de Turismo.

2.4.- El Capítulo II desarrolla el Plan Regional de Turismo. El Consejo considera que el desarrollo del Plan no debería estar contenido en el Anteproyecto de Ley, ya que al ser el turismo un sector muy dinámico y cambiante se debería evitar una excesiva rigidez en la regulación de la actividad turística.

Se estima suficiente el contenido del Capítulo I "Planificación Turística" en el que se establecen los principios a los que se ajustará la planificación turística regional y los objetivos

del Plan Regional de Turismo y se propone que se mantenga únicamente la enumeración de los programas ejecutivos (artículo 37: de Diversificación de la Oferta Turística; de Calidad de la Oferta Turística; de Formación Turística; y de Promoción y Difusión Turística) sin entrar a definirlos en detalle y dejando abierta la posibilidad de que en el futuro; y si las circunstancias los requirieran, fuera la Administración competente la que modificara, ampliara o redujera esos programas.

2.5.- El artículo 42 "Información turística", si bien coincide en el nombre con el artículo 17 del primer Anteproyecto, difiere sustancialmente en cuanto a contenido, pasando a ser competencia de la Junta de Castilla y León la regulación de la Red de Oficinas de Turismo de Castilla y León y la coordinación, cooperación y racionalidad en la distribución espacial de las Oficinas de Turismo.

Esta modificación merece la aprobación del Consejo, que en el informe previo al primer Anteproyecto recomendaba precisamente la aplicación de criterios de racionalidad en la distribución espacial de las Oficinas de Información Turística.

2.6.- El artículo 43 "Fomento del asociacionismo" también supone una novedad en el Anteproyecto y recoge la intención de la Administración Regional de apoyar a las asociaciones y entidades sin ánimo de lucro cuyos fines sean promover, divulgar, estudiar e investigar el turismo en Castilla y León.

No obstante, para una mejor comprensión, parece conveniente que el apartado del artículo 43 recoja, además de las actuaciones de estudio e investigación, las de promoción y fomento del turismo en Castilla y León.

2.7.- El artículo 44 "Ayudas y subvenciones" establece la posibilidad de poner en marcha líneas de ayuda y de otorgar subvenciones para estimular la promoción y el fomento del turismo. Estas medidas ya están vigentes en la actualidad y por ello, y en relación con lo expuesto en el punto 4 de este informe, el Consejo considera que se debería aclarar si se trata de actuaciones complementarias, sustitutivas o coincidentes con las que ya existen.

2.8.- El Capítulo IV "Ordenación Turística Territorial" regula las zonas de interés turístico preferente y los espacios turísticos saturados. En el informe elaborado por el Consejo ya se indicaba que el criterio para declarar un municipio de interés turístico preferente no parecía

adecuado. El nuevo Anteproyecto mejora notablemente esa definición, ampliándola a "zonas de interés turístico preferente".

En cuanto a los espacios saturados se sustituye el "término municipal" por "territorio" en consonancia con la modificación anteriormente señalada.

2.9.- El artículo 47 "Registro de distintivos Geoturísticos" es muy similar al artículo 8 del primer Anteproyecto, destacando como novedad la relación de dependencia del Registro con la Dirección General de Turismo y la desaparición de la obligación de que aparezca siempre al distintivo geoturístico del lugar, zona o itinerario, el distintivo de Castilla y León.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En resumen, puede considerarse que el informe previo elaborado por el Consejo Económico y Social de Castilla y León y remitido a la Consejería de Cultura y Turismo, ha tenido un significativo grado de aceptación en cuanto a sus recomendaciones. De las catorce que se establecían cinco han sido recogidas de forma clara, y en el resto, salvo en dos de ellas que no han sido atendidas, no ha sido posible su incorporación en los mismos términos en que el Consejo las proponía, al haberse modificado la estructura y redacción de buena parte del texto.

El nuevo y último borrador es resultado de un largo y complejo trabajo de depuración del texto inicial, el cual ha ido experimentando en sus múltiples borradores consecutivos mejoras hasta llegar a la redacción actual.

La valoración global del nuevo Anteproyecto por el Consejo resulta positiva, ya que se considera que el texto ha mejorado notablemente, tanto en su estructura como en sus contenidos. De las recomendaciones que en su día el Consejo remitió a la Junta de Castilla y León han sido atendidas una mayoría, tanto de forma directa (en algunos casos el texto nuevo presenta la redacción propuesta en el informe previo), como indirecta (han desaparecido del Anteproyecto algunos aspectos que el Consejo estimaba poco adecuados).

La mayoría de estas recomendaciones han sido ya analizadas a lo largo de este informe; faltando únicamente hacer dos referencias:

- El nuevo texto recoge la observación particular número 1 del Informe del Consejo, en el sentido de considerar como objeto de la Ley "la ordenación y promoción del turismo" frente al objeto anterior "las actividades y sujetos turísticos".

- El Consejo recomendaba una regulación más pormenorizada de las actividades reglamentadas y no reglamentadas (artículo 19 del texto inicial).

Esta observación puede considerarse recogida en el nuevo texto por cuanto se dedica el Título III, "Requisitos Generales para el Establecimiento de Actividades Empresariales Turísticas", en cuyos capítulos se regulan con detalle tales actividades.

Conviene insistir en las dos recomendaciones que no han sido atendidas y que se siguen considerando relevantes:

a) El Consejo criticaba la enumeración de derechos reconocidos al viajero y visitante que se hacía en el artículo 25, por innecesaria. Dicha enumeración aparece en los artículos 15 y 16 del nuevo texto, de manera algo más completa y de parecido contenido al del artículo 25, previendo en el artículo 18 un desarrollo reglamentario de los mismos.

El Consejo reitera que no se reconoce ningún derecho nuevo que no estuviera ya previsto, o en el ordenamiento jurídico o en la Ley General de Defensa del Consumidor y Usuario.

b) El Consejo solicitaba mayor preocupación del régimen sancionador por la protección y conservación del medio ambiente. No se observa en el nuevo listado de infracciones mayor preocupación medioambiental que en el inicial, motivo por el cual se reitera la recomendación a la Junta de Castilla y León.

Por último, el Consejo reitera la observación particular relativa a la composición del Consejo Regional de Turismo, que se corresponde con el artículo 9.2 del nuevo Anteproyecto, en el sentido de recomendar la sustitución del término "agentes económicos y sociales del sector turístico" por "las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito regional".

Asimismo, y dada la estrecha vinculación que el denominado turismo rural o agroturismo mantiene con el sector agrario, podría resultar positiva la participación en el Consejo Regional de Turismo de las Organizaciones Profesionales Agrarias mayoritarias en el ámbito de Castilla y León.

En Valladolid, a 27 de febrero de 1997

EL SECRETARIO GENERAL

Fdo.: Javier García Díez

Vº Bº

EL PRESIDENTE

Fdo.: Pablo A. Muñoz Gallego

PRIMER ANTEPROYECTO (1995)	SEGUNDO ANTEPROYECTO
- Exposición de Motivos	- Exposición de Motivos
- Título Preliminar Disposiciones Generales (2 artículos) - Objeto de la Ley - Principios rectores de la actuación pública	- Título Preliminar (2 artículos) - Objeto de la Ley - Ámbito de aplicación
- Título I: Organización administrativa y competencia	- Título Primero: De las competencias en materia de turismo
	- Capítulo I: Disposiciones Generales (3 artículos) - Administraciones Públicas con competencia en materia de turismo - Relaciones interadministrativas - Coordinación
- Capítulo I: Administración Regional (6 artículos) - Estructura - Competencias - Planificación - Declaración de espacio turístico saturado - Registro de actividades turísticas - Registro de distintivos geoturísticos	- Capítulo II: Competencias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (1 artículo) - Competencias de la Administración de Castilla y León - Pasa al Título Cuarto, Capítulo I - Pasa al Título Cuarto, Capítulo IV - Pasa al Título Tercero, Capítulo VI - Pasa al Título Cuarto, Capítulo V
- Capítulo II: Entidades Locales (3 artículos) - Entidades Locales de interés turístico preferente - Competencias - Información interadministrativa	- Capítulo III: Competencias de la Administración Local (2 artículos) - Competencias de las Diputaciones Provinciales - Competencias de los Ayuntamientos
- Capítulo III: Consejos de Turismo (1 artículo) - Naturaleza, funciones y composición	- Capítulo IV: El Consejo Regional de Turismo y los Consorcios o Patronatos de Turismo (4 artículos) - Consejo Regional de turismo - Los Consorcios o Patronatos de turismo: Concepto, ámbito y finalidad - Composición - Funciones
- Capítulo IV: Instancias Turísticas de Arbitraje (1 artículo) - Encuadramiento, funciones y composición	- Pasa al Título Segundo, Capítulo II
- Título II: Entidades de gestión	
- Capítulo I: Patronatos o consorcios de turismo (4 artículos) - Ámbito, naturaleza y funciones - composición - Funciones - Información turística institucional	- Pasa al Título Primero, Capítulo IV

- Capítulo II: Centros de Iniciativas Turísticas (1 artículo) - Naturaleza y funciones	- Pasa al Título Cuarto, Capítulo III "Otras actuaciones de promoción y fomento del turismo", Artículo 43
	- Título Segundo: Derechos y obligaciones en materia turística
	- Capítulo I: Derechos y obligaciones de las empresas turísticas (2 artículos) - Obligaciones de las empresas turísticas - Derechos de las empresas turísticas
	- Capítulo II: Derechos y obligaciones del usuario turístico (2 artículos) - Derechos - Obligaciones
	- Capítulo III: Arbitraje turístico (1 artículo) - Arbitraje turístico
- Título III: Actividades privadas	- Título Tercero: Ordenación de empresas y actividades turísticas
- Capítulo I: Actividades reglamentadas (6 artículos) - Definición y requisitos - Relación de actividades reglamentadas - Carácter reglado de las autorizaciones - Precios - Transmisión de la titularidad - Profesiones turísticas	- Capítulo I: Empresas y establecimientos turísticos (2 artículos) - Concepto - Exigibilidad de autorización turística
	- Capítulo II: Empresas de alojamiento turístico (5 artículos) - Concepto - Clases de servicios de alojamiento turístico - Los alojamientos hoteleros - Los apartamentos turísticos - Los campamentos de turismo - Los alojamientos de turismo rural
	- Capítulo III: Establecimientos hoteleros (1 artículo) - Concepto y clasificación
	- Capítulo IV: Actividad de intermediación turística (2 artículos) - La intermediación turística. Concepto - Las agencias de viaje. Concepto
	- Capítulo V: Las profesiones turísticas (3 artículos) - Concepto - Guías de turismo. Concepto - Guías de turismo de la naturaleza. Concepto
	- Capítulo VI: Registro de empresas y actividades turísticas (2 artículos) - Registro de empresas y actividades turísticas - Inscripción en el Registro
	- Título cuarto: Promoción y fomento del turismo - Capítulo I: Planificación turística (3 artículos)

	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción y fomento de la actividad turística - Principios de la planificación - Plan Regional de Turismo
<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo II: Derechos y obligaciones del viajero y del visitante (4 artículos) <ul style="list-style-type: none"> - Derechos - Obligaciones - Derecho de acceso a lugares y establecimientos abiertos al público - Contratación de servicios de profesionales liberales 	<ul style="list-style-type: none"> - Pasa al Título Segundo
<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo III: Inspección de turismos (4 artículos) <ul style="list-style-type: none"> - Funciones - Facultades - Actas de inspección - Obligaciones del titular de la actividad 	<ul style="list-style-type: none"> - Pasa al Título Quinto, Capítulo I
	<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo II: Desarrollo del Plan Regional de Turismo (5 artículos) <ul style="list-style-type: none"> - Programas ejecutivos - Programas de diversificación de la oferta turística - Programas de calidad de la oferta - Programas de formación turística - Programa de promoción y difusión
	<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo III: Otras actuaciones de promoción y fomento del turismo (3 artículos) <ul style="list-style-type: none"> - Información turística - Fomento del asociacionismo - Ayudas y subvenciones
	<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo IV: Ordenación turística territorial (2 artículos) <ul style="list-style-type: none"> - Zonas de interés turístico preferente - Declaración de espacio turístico saturado
	<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo V: El registro de distintivos geoturísticos (1 artículos) <ul style="list-style-type: none"> - Registro de distintivos geoturísticos
<ul style="list-style-type: none"> - Título IV: Infracciones y sanciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Título Quinto: Régimen sancionador <ul style="list-style-type: none"> - Capítulo I: Inspección de turismo (4 artículos) <ul style="list-style-type: none"> - Funciones - Facultades - Actas de inspección - Obligaciones del titular de la actividad
<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo I: De las infracciones (6 artículos) <ul style="list-style-type: none"> - Principios generales - Sujetos responsables - Clases - Infracciones leves - Infracciones graves - Infracciones muy graves 	<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo II: Las infracciones (6 artículos) <ul style="list-style-type: none"> - Principios generales - Sujetos responsables - Clasificación - Infracciones leves - Infracciones graves - Infracciones muy graves

<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo II: De las sanciones (7 artículos) <ul style="list-style-type: none"> - Clases - Criterios para la graduación de las sanciones - Graduación de las sanciones - Imposición de sanciones accesorias y reincidencia - Subsanación de deficiencias - Prescripción - Caducidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo III: Las sanciones (8 artículos) <ul style="list-style-type: none"> - Clasificación - Criterios para la graduación de las sanciones - Graduación de las sanciones - Imposición de sanciones accesorias y reincidencia - Subsanación de deficiencias - Prescripción - Procedimiento sancionador - Registro de sanciones
<ul style="list-style-type: none"> - Capítulo III: Procedimiento sancionador (4 artículos) <ul style="list-style-type: none"> - Disposición general - Competencia para sancionar - Multas coercitivas - Registro y publicidad de sanciones 	
<ul style="list-style-type: none"> - Disposiciones Adicionales (Seis) 	<ul style="list-style-type: none"> - Disposiciones Adicionales (Dos)
<ul style="list-style-type: none"> - Disposiciones Transitorias (Cuatro) 	<ul style="list-style-type: none"> - Disposiciones Transitorias (Una)
<ul style="list-style-type: none"> - Disposición Derogatoria (Una) 	<ul style="list-style-type: none"> - Disposición Derogatoria (Una)
<ul style="list-style-type: none"> - Disposiciones Finales (Seis) 	<ul style="list-style-type: none"> - Disposición Final (Una)