



Consejo Económico y Social

Comunidad de Castilla y León

INFORME 3/95

*Informe previo sobre el
anteproyecto de Ley de Turismo de
Castilla y León*

CES Castilla y León



221.99503 EJB 2

*Comisión de Desarrollo Regional 6/2/95
Comisión Permanente 13/2/95
Pleno 5/4/95*

**INFORME PREVIO EMITIDO POR EL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE
CASTILLA Y LEON SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DEL TURISMO
DE CASTILLA Y LEON, ELABORADO POR LA CONSEJERIA DE CULTURA
Y TURISMO.**

- Visto el texto del Anteproyecto de Ley remitido por la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León, con entrada nº 2963 en el orden del Registro General del Consejo Económico y Social y fecha 17 de enero de 1995.

- Teniendo en cuenta que, en el escrito de remisión a este Consejo, la Consejería de Cultura y Turismo solicita sea emitido el informe previo.

- Vistas la Ley 2/1987, de 6 de marzo, sobre inspección y régimen sancionador en materia de turismo de la Comunidad de Castilla y León, y la Ley 8/1987, de 8 de mayo, por la que se modifican los artículos 7 y 8 de la Ley 2/1987.

- Visto el artículo 26.15 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que establece como competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León la promoción y ordenación del turismo en el ámbito de la Comunidad.

- Vistos los artículos 3.a) de la Ley 13/1990, de Creación del Consejo Económico y Social de Castilla y León y 3.a) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, por los que se atribuye la competencia para emitir informes previos a su aprobación de los proyectos de Ley y de Decreto de carácter socio-económico de la Junta de Castilla y León.

- La Comisión de Desarrollo Regional del Consejo Económico y Social, en su reunión de fecha 6 de febrero de 1995, acordó aprobar y remitir a la Comisión Permanente el preceptivo Dictamen.

- La Comisión Permanente del Consejo Económico y Social, en sesión de 13 de febrero de 1995 estudió y aprobó el siguiente informe previo, dando traslado del mismo al Pleno que lo aprobó en su sesión del día 5 de abril.

ANTECEDENTES

El anteproyecto de ley, en su Exposición de Motivos, hace referencia a la novedad que supone la aparición de una normativa con rango de Ley para el sector turístico que ordene las actividades privadas, coordine las actuaciones de los poderes públicos y determine la acción inspectora.

Ello se traduce en la ausencia de unos antecedentes legislativos, tanto en el entorno nacional, como en todos los países de nuestro ámbito cultural.

La Organización Mundial del Turismo (OMT), como principal organismo internacional que estudia e investiga el fenómeno turístico ha manifestado recientemente un especial interés por la educación y la formación encaminados a la mejora de la calidad del turismo. Las recomendaciones de este organismo se centran en las áreas siguientes:

- medio ambiente y planificación
- estadísticas y estudios de mercado
- educación y formación
- calidad de los servicios turísticos
- cooperación para el desarrollo y
- comunicaciones.

Recomendaciones que deberían ser recogidas por el legislador y adaptadas a las características propias de la Comunidad de Castilla y León.

1.- OBSERVACIONES GENERALES

La Comunidad de Castilla y León necesita de un impulso decisivo al desarrollo económico orientado a una diversificación de las actividades que tradicionalmente han sustentado la economía regional.

La existencia de una importante variedad de recursos turísticos cada día más apreciados por las nuevas tendencias de la demanda y el fuerte aumento de las corrientes turísticas puesto de manifiesto especialmente durante el pasado ejercicio de 1994 plantean la posibilidad de aprovechar, dentro de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a Castilla y León, de ordenación y promoción del turismo, esa riqueza turística para mejorar la situación social y económica de nuestra Comunidad.

En este sentido sería deseable que, tanto la Administración Regional, como los empresarios del sector y la propia ciudadanía castellano-leonesa, tomen conciencia de que el turismo como actividad económica puede y debe contribuir a la resolución de los problemas de Castilla y León y debe jugar un importante papel en el desarrollo económico y social.

Los datos disponibles, tomados del Plan Regional de Turismo de Castilla y León, en cuanto a la evolución de la renta y el empleo en el sector de la hostelería, reflejan que en el período comprendido entre 1973 y 1992 el VAB ha crecido un 1.397,3%, pasando de 7.881 millones de pesetas en 1973 a 118.000 millones en 1992. El empleo por su parte se ha reducido en un 10,2%, de las 36.456 personas ocupadas en 1973 en la hostelería regional han pasado a 32.740 en 1992. Ello demuestra un importante crecimiento en la aportación a la renta regional, junto a un significativo incremento en la productividad aparente del sector hostelero, fuertemente ligado al turismo.

No obstante, Castilla y León presenta una baja densidad turística en relación a las medidas nacionales salvo en extrahotelaría, como prueban las siguientes conclusiones extraídas del Plan Regional de Turismo de Castilla y León:

- el número de habitantes por plaza de alojamiento hotelero es superior a la media española.
- el número de habitantes por plaza de restaurante es superior a la media española.
- el número de habitantes por plaza de alojamiento extrahotelero es algo inferior que el promedio estatal.
- por provincias se observan situaciones muy diferenciadas.

- la producción turística por kilómetro cuadrado es en Castilla y León la décima parte del conjunto de España.

Por último los problemas más graves que afectan al sector turístico castellano-leonés son:

- falta de conocimiento estadístico y técnico sobre la realidad turística.
- insuficiente y descoordinada promoción de los recursos y conjuntos turísticos.
- desconocimiento real por parte de la potencial demanda de la riqueza turística.
- imagen de calidad regular de los servicios e infraestructuras turísticas.
- necesidad de rehabilitación y mantenimiento del patrimonio artístico y cultural.
- ausencia institucional y política de una estrategia permanente de desarrollo.
- escaso grado de adaptabilidad a los comportamientos y actitudes de la demanda.
- inexistencia de un plan de comercialización.
- insuficiencia de formación profesional.

2.- OBSERVACIONES PARTICULARES

2.1.- En el artículo 1 se define el objeto de la Ley haciendo referencia a las actividades y sujetos turísticos, sin que posteriormente los defina. Podría resultar más adecuado citar el sector turístico como objeto de la regulación propuesta en la Ley, así como establecer los principios y criterios a los que habrá de acomodarse la acción administrativa en lo concerniente a la planificación, promoción y fomento de la actividad turística.

2.2.- En el artículo 2, donde se detallan los principios que deberán regir la actuación de los poderes públicos, deberían aparecer:

- En el apartado D) debería aparecer la necesidad de impulsar las medidas para mejorar la eficacia del control administrativo.

- La coordinación y cooperación con el resto de las Administraciones públicas y de los diferentes departamentos de la propia Administración Regional, para el ejercicio más eficaz de la acción pública.

- Conceder importancia a la mejora de la competitividad y de la calidad de las empresas turísticas.

- Intensificar la formación profesional en el sector turístico, en el marco de las exigencias socio-económicas generales y con especial atención a los objetivos de la política de empleo.

2.3.- Al regular el "espacio turístico saturado" referido a la Administración Local, parece más lógico ubicarlo en el capítulo II. No obstante parece que es el desarrollo mediante Decreto el que justifica su inclusión en el Capítulo I.

2.4.- El artículo 9.2 establece la posibilidad de que los municipios de más de veinte mil habitantes sean declarados de interés turístico preferente. El Consejo considera conveniente que se exija a esos municipios el cumplimiento de una serie de requisitos, ya que el hecho de que la población supere los veinte mil habitantes no presupone que esos municipios puedan ofrecer un interés turístico.

2.5.- El artículo 10 en su apartado 2.b) declara como competencia de las entidades locales declaradas de interés turístico preferente la promoción del turismo y el fomento de la creación de asociaciones de empresarios, trabajadores, profesionales liberales, consumidores y usuarios del sector, así como de asociaciones que tengan por objeto el turismo.

Considera el Consejo que la Ley debería dar cabida en esas asociaciones a cualquier otro colectivo que, desde la esfera privada desarrolle una actividad cuyo objeto sea el turismo.

2.6.- En el artículo 12.5 se fija la composición del Consejo Regional de Turismo.

El Consejo Económico y Social considera que los apartados 5.7, y 5.8 en los que se hace referencia a la representación empresarial y sindical resultarían más claros si aparecieran como un único apartado, sustituyendo "las asociaciones de ámbito regional de empresarios y de trabajadores del sector turístico", sino "la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León y las centrales 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, tanto en el Consejo Regional de Turismo, como en los Consejos Provinciales y Comarcales de las Organizaciones Profesionales Agrarias mayoritarias en el ámbito de Castilla y León.

En este mismo artículo, el Consejo considera conveniente, a fin de lograr la mayor operatividad del Consejo Regional, que el número de miembros que se determinen mediante el posterior desarrollo reglamentario, no sea demasiado numeroso.

2.7.- En cuanto a las Entidades de Gestión reguladas en el Título II, el Consejo estima necesaria una clarificación del marco de actuación de las mismas, con el fin de asegurar la necesaria coordinación y colaboración en la actuación de estos entes.

2.8.- La redacción del artículo 17 relativo a la información turística institucional, prevé la posibilidad de más de una Oficina de Información Turística en los municipios declarados de interés turístico preferente, así como en el municipio de las comarcas y mancomunidades declaradas de interés

turístico preferente, ya que existirá necesariamente una gestionada por SOTUR, y las Entidades Locales y los Patronatos podrán abrir otras.

El Consejo duda de la necesidad de que exista más de una Oficina de Información Turística en cada municipio, y considera que debería evitarse todo gasto innecesario. No obstante, en caso de existir varias Oficinas de Información Turística, el Consejo recomienda que se apliquen criterios racionales en la distribución espacial de las mismas, así como la máxima cooperación entre ellas aunque su titularidad corresponda a distintas Administraciones.

2.9.- El artículo 18.1 define los Centros de Iniciativas Turísticas como "asociaciones de derecho privado" que ejercerán las funciones que les encomienden la Administración Regional y los Patronatos o Consorcios de Turismo.

La definición de Centros de Iniciativas Turísticas ya aparece en el Decreto 100/91, de 2 de mayo de 1991 con carácter general. En cualquier caso el Consejo estima necesario que se tenga en cuenta la definición recogida en el citado Decreto.

2.10.- El Consejo considera acertada la necesidad de reglamentación y el procedimiento de autorización para las actividades turísticas privadas que se recoge en el artículo 19 y siguientes.

Ahora bien, tratándose la actividad turística de una actividad de configuración legal, el anteproyecto debería recoger de forma pormenorizada todas las actividades objeto de reglamentación e incorporar también las no reglamentadas, de forma que no existiesen nuevas clases de actividades turísticas que pudieran limitar el ámbito de aplicación del anteproyecto a actividades no contempladas en el mismo.

2.11.- El artículo 22.1 establece que los precios de las actividades reglamentadas, con excepción de las agencias de viajes y los supuestos que

tengan una regulación específica, serán globales, incorporando el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Al tratarse el IVA de un impuesto indirecto destinado a gravar el consumo final, el usuario es consciente de que incrementa el precio del bien o servicio que se adquiere. El Consejo estima que, la exhibición de los precios globales podría interpretarse como una elevación de los precios, generando un grave perjuicio para el sector.

De hecho, la Orden de 20 de diciembre de 1994, de la Consejería de Cultura y Turismo, por la que se dictan normas sobre declaración y publicidad de precios y facturación en los alojamientos turísticos y establecimientos de hostelería, que establece la posibilidad de incluir el IVA en los precios o bien consignarlo de forma separada.

La obligación prevenida en el artículo 22.3 de exhibirse una lista de precios, dado que es una garantía para el usuario, parece adecuado que figure, además del castellano, en otro u otros idiomas de los utilizados oficialmente en la Unión Europea.

2.12.- En la enumeración que se hace de los derechos reconocidos al viajero y visitante, en el artículo 25, en realidad no se reconoce ningún derecho nuevo que no estuviera ya previsto, o en el ordenamiento jurídico común o en la Ley General de Defensa del Consumidor y Usuario.

2.13.- El artículo 36 en su apartado C) considera como infracción leve la transmisión de la titularidad de una actividad reglamentada sin la autorización o habilitación administrativa correspondiente, cuando para ser titular de la misma se exigiera el cumplimiento de algún requisito.

Nos remitimos en este aspecto a lo expuesto en el apartado 2.11 de este informe.

2.14.- En el capítulo dedicado a infracciones se estima que debería incidirse más en la protección y conservación del medio ambiente al tratarse de un recurso turístico con importante potencial de atracción.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.- La materia turística se ha caracterizado por la ausencia de normas de rango legal, así como por la existencia de una normativa dispersa y fragmentada.

Por este motivo, el Consejo valora positivamente la respuesta normativa a través del Anteproyecto de Ley del Turismo de Castilla y León, que va a conformar un marco jurídico sistemático y unitario suficiente para el desarrollo y estímulo del sector turístico de la Comunidad Autónoma.

2.- El Consejo considera acertados los objetivos perseguidos por el Anteproyecto de Ley, de potenciación del sector turístico como parte esencial de la actividad económica y de la elevación del nivel de renta y la calidad de vida de los ciudadanos castellano-leoneses, junto con una adecuada protección de los consumidores y de los recursos turísticos existentes en la Comunidad.

En línea con los objetivos de la OMT, el Consejo recomienda que las actuaciones en materia de turismo se dirijan a mejorar la calidad para continuar siendo competitivos frente a otros mercados, con una adecuada relación de ésta con los precios, siempre en consonancia con lo que el mercado esté dispuesto a pagar y dentro de las reglas de la libre competencia.

En la mejora de la calidad también deben intervenir las diferentes Administraciones, mejorando las infraestructuras, creando un marco económico adecuado para competir con terceros países.

3.- El Consejo manifiesta asimismo que la clarificación en el ejercicio de las competencias que corresponden a la Administración Autonómica y a las Entidades Locales garantizará una mayor eficacia y coordinación en el ejercicio de las mismas y en la ordenación y planificación de los recursos turísticos existentes, así como una mayor racionalidad en la aplicación de los recursos financieros disponibles.

El concepto de turismo comprende una amplia gama de actividades, encontrándose las competencias muy repartidas entre las distintas Consejerías de la Junta de Castilla y León. El Consejo cree conveniente la creación de una Comisión interdepartamental en el seno de la Administración Regional en la que estén representados todos los departamentos implicados en el turismo, y que tendría como función principal la ordenación y cooperación en la actuación turística.

4.- La Administración debe apoyar a las empresas del sector turístico a la hora de definir, promocionar y comercializar los productos turísticos regionales en otros mercados, así como combatir la competencia desleal y el intrusismo.

5.- El Consejo apoya la iniciativa anunciada por la Administración Central para llevar a cabo una transformación de la información relativa a las estadísticas y estudios de mercado con el objetivo de mejorar la información modernizando los procedimientos de recogida de datos, desagregando los datos ya registrados y agilizando su recogida.

Valladolid, 5 de abril de 1995

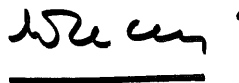
EL SECRETARIO GENERAL



Fdo.: Carlos Villacé Fernández

Vº Bº

EL PRESIDENTE



Fdo.: José Manuel García-Verdugo

