

4 / 08

# Dictamen

Sobre el Anteproyecto de Ley  
DE MODIFICACIÓN DE LA LEY  
DE ORDENACIÓN DEL TURISMO

Bilbao, 26 de marzo de 2008



C E S

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte  
Arazoetarako Batzordea

Consejo Económico  
y Social Vasco

© Edita: Consejo Económico y Social Vasco  
Gran Vía, 35-1.ª planta  
48009 Bilbao  
[www.cesvasco.es](http://www.cesvasco.es)

Maquetación y fotomecánica: Argia Servicios Gráficos, S. L.

Impresión: Gestingraf, S. A. L.

Depósito Legal: BI-354-08

# Dictamen

## I ANTECEDENTES

El día 16 de enero de 2008 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, solicitando informe sobre el Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 6/1994 de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo en el País Vasco, según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

Se trata de un Anteproyecto de Ley de modificación parcial de la Ley de Ordenación del Turismo del País Vasco, que contiene la ordenación unitaria y sistemática del turismo vasco en el ejercicio de la competencia exclusiva en materia de turismo que el artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía reconoce a la Comunidad Autónoma del País Vasco, y que el Anteproyecto de Ley pretende modificar en puntos concretos del mismo, en orden a la actualización del marco normativo vigente.

El día 17 de enero se dio traslado del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones, y de las que se informó a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El día 10 de marzo de 2008 se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Económico para debatir una propuesta de Anteproyecto de Dictamen y acordó aprobar el siguiente Proyecto de Dictamen que se eleva al Pleno del CES Vasco del 26 de marzo de 2008 donde se aprueba por unanimidad.

## II CONTENIDO

El texto del Anteproyecto de Ley sometido a consulta consta de una Exposición de Motivos, 21 artículos, y una Disposición Final.

## Exposición de motivos

---

La Exposición de Motivos declara el objetivo del anteproyecto de ley de modificación de actualizar el marco normativo vigente a la notable evolución del turismo vasco en la última década y adaptación del perfil de la oferta turística vasca a los cambios de la demanda turística. Asimismo se mencionan diversos hechos relacionados con los tipos alojativos del turismo vasco, la necesidad de actualizar el régimen sancionador de la Ley, y la necesidad de revisión del texto de la Ley a la luz de la Ley de Igualdad de Mujeres y Hombres, Ley 4/2005, de 18 de febrero.

## Cuerpo Dispositivo

---

El **Artículo Primero** da nueva redacción al artículo 4, en su párrafo 3, letra c) y su párrafo 5, incorporando la perspectiva de género en sus previsiones.

El **Artículo Segundo** da nueva redacción al artículo 8, párrafo 4 de la Ley estableciendo una regulación más detallada de procedimientos para la revisión o modificación de las autorizaciones de actividad y clasificación de las empresas turísticas.

El **Artículo Tercero** da nueva redacción al artículo 11, introduciendo en el concepto de empresa de alojamiento turístico el requisito de que el alojamiento prestado lo sea de carácter temporal, con fines de ocio, por negocios u otros motivos. Se añade un segundo apartado, en el que se define el carácter de temporalidad del alojamiento como el que se ofrece por un período de tiempo consecutivo inferior a un año.

El **Artículo Cuarto** da nueva redacción al artículo 12, párrafo 2, e introduce nueva definición de alojamiento turístico extrahotelero, a la que se incorporan modalidades de turismo de acampada diferente al camping y las casa rurales, desaparecen las viviendas turísticas vacacionales y el alojamiento en habitaciones de casas particulares, y añade cualesquiera otra modalidades cuando la necesidad de un régimen de autorización esté justificada objetivamente por razones de interés general y reglamentariamente se determinen.

El **Artículo Quinto** da nueva redacción al artículo 16, párrafo 1 de la Ley, suprimiendo la regulación sobre la clasificación en cinco categorías, estrellas, de los hoteles, y sustituyendo la misma por la remisión al reglamento para la determinación de las categorías del grupo Hoteles y de los requisitos que servirán de criterios para la clasificación.

El **Artículo Sexto** da nueva redacción al artículo 17, párrafo 2 de la Ley, sustituyendo la previsión sobre la clasificación del Grupo de pensiones en dos categorías por el reenvío al reglamento para la determinación de las categorías de este Grupo y de los requisitos que habrán de servir de criterios para la clasificación.

El **Artículo Séptimo** da nueva redacción a los párrafos 2 y 4 del artículo 19 de la Ley, suprimiendo del texto de la ley y reenviando al reglamento la fijación del porcentaje sobre la oferta total de plazas en que podrá autorizarse la instalación de elementos fijos prefabricados de madera o similares, y ampliando de seis a once meses el límite

de tiempo por el que podrán arrendarse parcelas en los campings, salvo determinadas parcelas en las que reglamentariamente podrá fijarse un plazo de arrendamiento inferior, atendiendo a las características de la misma.

El **Artículo Octavo** da nueva redacción al párrafo 1 del artículo 21 de la Ley, suprimiendo la clasificación de los campings en cuatro categorías, en atención a sus instalaciones y servicios, y remitiendo al reglamento la determinación de las categorías así como los requisitos que habrán de servir de criterios para la clasificación.

El **Artículo Noveno** sustituye la denominación de la Sección 3ª del Capítulo II del Título II de la Ley "...de los apartamentos turísticos..." por la de "...Otras modalidades de turismo de acampada...". Los artículos 22, 23, y 24 que componían dicha sección definiendo los apartamentos turísticos, sus instalaciones, y su clasificación, cambian de contenido al pasar a regular, respectivamente, las áreas naturales de acampada, las áreas provisionales de acampada para eventos culturales, recreativos o deportivos, y las zonas especiales de acogida de autocaravanas y caravanas en tránsito.

El **Artículo Décimo** modifica los artículos 25 y 26 de la Ley, relativos al concepto e instalaciones, y requisitos de los establecimientos de agroturismo, dando una nueva redacción en la que se hace hincapié en la integración de este tipo de establecimientos en explotaciones agropecuarias, según definición de la legislación vigente, en el deber del titular del establecimiento de tener su residencia habitual en el establecimiento o en sus alrededores, y en la clasificación en categorías que reglamentariamente se determinen de este tipo de establecimientos en función de sus instalaciones y servicios.

El **Artículo Undécimo** sustituye la denominación de la Sección 5ª del Capítulo II del Título II de la Ley "...De las viviendas turísticas vacacionales y el alojamiento en habitaciones de casas particulares..." por la de "...De las Casas Rurales...". El artículo 27, ubicado en dicha sección y dedicado a las viviendas turísticas vacacionales, pasa a establecer el concepto de Casas Rurales, que se diferencia del establecimiento de agroturismo por no estar integrada en explotaciones agropecuarias, y se clasificarán en las categorías que reglamentariamente se determinen dependiendo de sus instalaciones y servicios.

El **Artículo Decimosegundo** añade una sección 6ª al Capítulo II del Título II de la Ley, con la denominación "...Apartamentos turísticos..." y ubica en la misma el artículo 28, dedicado al concepto de los apartamentos turísticos, anteriormente ubicado en la Sección 5ª y dedicado al alojamiento en casas particulares. El nuevo artículo 28 establece un nuevo concepto de *apartamento turístico*, en el que se resalta el principio de unidad de explotación empresarial de oferta y gestión de los mismos y su clasificación en las categorías que reglamentariamente se determinen dependiendo de sus instalaciones y servicios.

El **Artículo Decimotercero** da nueva redacción al artículo 36 de la Ley, relativo a las categorías de las empresas de restauración. Los párrafos 1,2, y 4, en los que se fijan

las categorías en que se clasificarán los restaurantes y las cafeterías, son sustituidos por el nuevo párrafo 1, que prevé que los restaurantes y cafeterías, dependiendo de sus instalaciones y servicios, se clasificarán en las categorías que reglamentariamente se determinen. El párrafo 4 pasa a ser el párrafo 2, bajo cuya nueva cobertura quedan también incluidas las cafeterías.

El **Artículo Decimocuarto** da nueva redacción al artículo 37, modificando el concepto de *las otras empresas turísticas complementarias* de la Ley, que pasan a caracterizarse por ser diferentes a los establecimientos de alojamiento, restauración, y agencias de viajes y por *mejorar la oferta turística vasca*.

El **Artículo Decimoquinto** da nueva redacción al artículo 41 de la Ley, estableciendo la necesidad de colaboración con la administración competente en la introducción de la perspectiva de género en las medidas que la administración turística adopte en orden al ejercicio, formación y perfeccionamiento de las actividades propias de las profesiones turísticas, e introduciendo lenguaje no sexista en la redacción.

El **Artículo Decimosexto** añade a la letra a) del artículo 54 de la Ley la obligación en materia de publicidad a la hora de diseñar y ejecutar campañas para la promoción del País Vasco de hacer un uso no sexista del lenguaje y atenerse a las prescripciones de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

El **Artículo Decimoséptimo** modifica las letras c), l), y q) del artículo 66 de la Ley, que tipifica las infracciones graves, suprimiendo en la letra c) las reformas estructurales que supongan disminución de la calidad, ampliando en la letra l) la negativa o resistencia a facilitar la actuación inspectora al suministro de información inexacta o documentación falsa y a la negativa o resistencia a suministrar datos o información requerida por las autoridades competentes o sus agentes, en orden al cumplimiento de las funciones de información, vigilancia, inspección, tramitación y ejecución de las materias comprendidas en la Ley. En la letra q) se añade la instalación de elementos fijos o la celebración de contratos de arrendamiento de parcelas en porcentaje o por tiempo superior al legalmente o reglamentariamente permitido, y se introducen correcciones en expresiones de lenguaje sexista.

El **Artículo Decimooctavo** da nueva redacción al artículo 70 de la Ley. En el párrafo 1, el concepto de la reincidencia pasa de definirse como la comisión en el término de un año más de una infracción de la misma naturaleza a definirse como la comisión en el término de dos años al menos de una infracción de la misma naturaleza. El párrafo 2 se erige en el párrafo 3, y el nuevo párrafo 2 introduce el concepto de reiteración, caracterizado como la comisión en el término de dos años de al menos una infracción de distinta naturaleza.

El **Artículo Decimonoveno** da nueva redacción al artículo 73 de la Ley, dedicado a la graduación de las sanciones, para elevar el importe de las sanciones, cifrando las mismas en euros.

El **Artículo Vigésimo** da nueva redacción al párrafo 1 del artículo 78, relativo a la prescripción, y eleva el plazo de tiempo necesario para la prescripción en las tres modalidades de infracciones, leves, graves y muy graves.

El **Artículo Vigésimoprimer** modifica la denominación de la disposición transitoria de la Ley pasando a denominarse disposición transitoria primera. Añade una disposición transitoria segunda por la cual mantendrán la condición de viviendas turísticas vacacionales y de alojamientos en habitaciones de casas particulares clasificados o que hayan notificado su dedicación al tráfico, hasta que en cumplimiento de lo dispuesto en el futuro desarrollo reglamentario se adapten a alguna de las modalidades previstas en la Ley.

La **Disposición Final** prevé la entrada en vigor de la Ley el día siguiente al de su publicación en el BOPV.

### III CONSIDERACIONES GENERALES

El Anteproyecto de Ley que examinamos responde a la necesidad de actualización del marco normativo vigente en materia de ordenación del turismo, sustentada en una serie de motivaciones que detalla la Exposición de Motivos, y que son incardinables en dos categorías:

- la notable evolución experimentada por el sector turístico vasco en la última década, hasta alcanzar en la actualidad el 5,2% del PIB de la CAPV, y los cambios y tendencias de futuro que se vislumbran en la demanda turística, que exigen en su conjunto una adaptación de la oferta turística vasca a la nueva realidad.
- resolver determinadas necesidades y dificultades surgidas en aspectos puntuales de la Ley, fundamentalmente relacionadas con la tipología alojativa del turismo vasco, además de la actualización del régimen sancionador, y la adaptación del texto legal a las prescripciones de la Ley 4/2005 de Igualdad de Mujeres y Hombres.

Efectivamente, aunque desde principios de los noventa se aprecia en el turismo vasco una trayectoria ascendente, es a partir de 1997 cuando se produce en la CAPV el despegue del turismo como actividad económica con posibilidades reales de crear riqueza y empleo. El efecto tractor del Museo Guggenheim produce un incremento general del gancho turístico de la CAPV, registrándose incrementos espectaculares de la afluencia de turistas en los ejercicios 1998 y 1999, y desde 2002 un crecimiento sostenido en que las cifras de entradas de viajeros mejoran año a año, hasta haber prácticamente duplicado en 2007 el número de turistas de 1997. Los cambios también han sido cualitativos, habiéndose asistido a la sustitución de la tradicional supremacía del turismo de negocios por un turismo de ocio, de carácter urbano y cultural, al surgimiento de un incipiente turismo de naturaleza, y a una notable elevación de

las ambiciones de la CAPV en el competitivo mercado del turismo, que el Departamento de Industria, Comercio y Turismo en su Plan de Competitividad e Innovación Social 2006-2009 concibe como un sector económico con gran capacidad de crecimiento en términos de empleo y renta.

Desde este punto de vista, el CES Vasco comparte la necesidad de adaptar la legislación existente, dictada en 1994 en un contexto del sector turístico vasco muy diferente al que lo caracteriza actualmente, y de sentar bases normativas sólidas y adecuadas, que permitan afrontar con éxito los nuevos retos y oportunidades.

Sin embargo, del detenido examen del articulado del Anteproyecto de Ley observamos que las modificaciones previstas -definición de la modalidades de alojamiento, con creación y supresión de algunas modalidades, las clasificaciones en categorías, nuevas definiciones de modalidades concretas de alojamiento, instalación de elementos fijos en los camping, otras modalidades de turismo de acampada,... responden a la casuística de aspectos que en torno a las figuras alojativas la Exposición de Motivos plantea acometer, así como a la revisión del texto legal en aras a su adaptación a la Ley de Igualdad de Mujeres y Hombres y actualización del régimen sancionador, abordando, por tanto, parcialmente los objetivos declarados por la Exposición de Motivos.

Este Consejo entiende que la Ley de Ordenación del Turismo del País Vasco, como norma que regula con carácter general el sector turístico de la CAPV y el establecimiento de 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, requiere de una reforma más allá de la planteada, que alcance los principios y criterios de la nueva etapa bajo la que se desenvuelve dicha actividad.

En este sentido echamos en falta un principio fundamental a la hora de encarar el futuro del turismo vasco, como es su desenvolvimiento de conformidad con el concepto de desarrollo sostenible. Las nuevas tendencias del turismo a las que hace referencia la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley mencionan las previsiones de la Organización Mundial del Turismo, OMT, sobre un turismo sostenible y responsable. Y es que el turismo, como actividad económica, mantiene una relación muy especial con las dimensiones medioambiental y social de la sostenibilidad, dada su dependencia de un medioambiente de calidad, de la preservación de la idiosincrasia cultural de las comunidades de destino, de la interacción social, de la seguridad y del bienestar. Un turismo escasamente planificado o excesivamente desarrollado puede acabar por destruir todos estos activos que conforman el atractivo y capacidad de captación de la actividad turística. Por otro lado, la actividad turística debe suscitar una mayor sensibilización y recursos que redunden en una dinámica de impulso de la preservación y fomento de estos activos.

El objetivo de consecución de un turismo sostenible, por tanto, no es un elemento más de los que conforman el conjunto de factores de preferencias de los viajeros, y

sujeto a los vaivenes de las modas, sino que debe ser un empeño a largo plazo, indisolublemente ligado al desarrollo del sector.

El Departamento de Industria, Comercio y Turismo contempla en el Plan de Competitividad e Innovación Social 2006-2009 al turismo sostenible como uno de los elementos fundamentales de su visión del sector:

*"Euskadi, basada en el atractivo de una imagen de País desarrollado, que combina innovación, tradición, lengua y cultura milenarias, apuesta por un **turismo sostenible** y selectivo, que propicia que turistas y excursionistas recorran y descubran **todos los rincones** del País. Enfocado a visitantes de **nivel medio-alto**, se persigue un turismo a escala del propio País, atraído por su **calidad de vida**, su **riqueza cultural y económica** y la **calidad de su entorno**."*

No obstante, y en consonancia con el esfuerzo sostenido en el tiempo que exige, entendemos necesario que la apuesta por un turismo sostenible adquiera reflejo en un instrumento con vocación de permanencia como la Ley de Ordenación Turística, e informe 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, lo que no es el caso en su redacción actual, ni en la redacción que propone el Anteproyecto de Ley de modificación.

La Ley 6/1994 recoge actualmente entre sus fines (art. 3.1 y 3.4):

- la ordenación de la oferta turística y la corrección de las deficiencias en infraestructuras de forma armónica con la conservación del medio ambiente,
- la preservación de los recursos turísticos y el respeto de los valores paisajísticos y medioambientales (entre otros).

lo que resulta insuficiente a los efectos que propugnamos de desarrollar un turismo sostenible, dado que la norma alude a elementos de sostenibilidad exclusivamente ambientales, cuando el concepto de turismo sostenible, tal y como se entiende actualmente, ha de conjugar de forma armónica tres dimensiones, la económica, la social, y la medioambiental, interdependientes entre sí, íntimamente relacionadas, y que se refuerzan recíprocamente. La consecución de un equilibrio apropiado entre los diferentes objetivos implicados, como pueden ser el bienestar del turista, el bienestar económico y social de las comunidades de acogida, las exigencias de protección medioambiental, y el desarrollo sostenible de las ofertas y destinos turísticos y sus empresas,... requieren de políticas integradas que contemplen todos estos aspectos, cuya referencia no vemos reflejada en el Anteproyecto de Ley.

Sobre esta cuestión cabe señalar que la Comisión Europea ha adoptado recientemente la denominada "*Agenda para un Turismo Europeo sostenible y competitivo*"<sup>1</sup> que

<sup>1</sup> COM (2007) 621 final.

orienta a todos los agentes involucrados en el sector turístico sobre cómo aplicar el concepto de desarrollo sostenible al turismo, y desgana los principios implicados en este empeño: enfoque holístico e integrado, planificación a largo plazo, adecuado ritmo de desarrollo, implicación de todos los agentes, utilizar la mejor tecnología disponible, minimización y gestión de riesgos, reflejar los impactos en los costes, fijar y respetar los límites de carga, y llevar a cabo una vigilancia continua.

La propia Organización Mundial del Turismo aprobó también en 1999 el *Código Ético Mundial para el Turismo*, en que recoge un conjunto de principios para el desarrollo responsable y sostenible del turismo mundial, con el objetivo de contribuir a minimizar los efectos negativos del turismo en el medioambiente y en el patrimonio cultural, y a aumentar al máximo los beneficios para los residentes de los destinos turísticos.

En su apartado relativo al *turismo, factor de desarrollo sostenible*, proclama el deber de salvaguardar el medioambiente y los recursos naturales en la perspectiva de un crecimiento económico saneado, constante y sostenible, que sea capaz de satisfacer equitativamente las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras. Señala que las autoridades públicas favorecerán e incentivarán todas las modalidades de desarrollo turístico que permitan ahorrar recursos naturales escasos y valiosos, en particular el agua y la energía, y evitar en lo posible la producción de desechos; que se procurará desestacionalizar y equilibrar mejor la frecuentación, a fin de reducir la presión sobre el medioambiente y aumentar sus efectos beneficiosos en el sector y en la economía local. Añade que las infraestructuras y actividades turísticas se concebirán y programarán de forma que se proteja el patrimonio natural, y que los profesionales del sector turístico deben admitir que se impongan limitaciones a sus actividades cuando se ejerzan en espacios particularmente vulnerables.

Para que la apuesta por un turismo sostenible en la CAPV no sea meramente retórica, no sólo es necesario incorporar estas referencias en la normativa general reguladora del sector, sino que además deben encontrar una traducción práctica en la normativa de desarrollo, en la planificación de las políticas del sector, y en el diseño de una estrategia de turismo sostenible.

#### IV CONCLUSIONES

El CES Vasco considera oportuna la tramitación del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Ordenación Turística con las observaciones efectuadas en el presente dictamen.

En Bilbao, a 26 de marzo de 2008

Vº Bº El Presidente  
Antxon Lafont Mendizabal

El Secretario General  
Javier Muñecas Herreras