

**Dictamen nº 25/2010, relativo al Proyecto de decreto por el que se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento y de prestación de servicios turísticos, la regulación de la declaración responsable y la simplificación de los procedimientos administrativos en materia turística**

De acuerdo con en el artículo 2, nº 1, letra *a*, inciso primero, de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears y el artículo 30 del Decreto 67/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento que regula la organización y su funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

## **DICTAMEN**

### **I. Antecedentes**

**Primero.** El día 11 de octubre de 2010 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Turismo y Trabajo relativa al Proyecto de decreto por el que se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento y prestación de servicios turísticos, la regulación de la declaración responsable y la simplificación de los procedimientos administrativos en materia turística.

**Segundo.** El mismo día 11 de octubre se anuncia la entrada de la solicitud a los consejeros del CES y, seguidamente, a las organizaciones que no están

representadas en él, dando un plazo para que realicen las observaciones que consideren convenientes. Responden al envío La Caixa, Comisiones Obreras, la CAEB y el Colegio Oficial de Arquitectos de las Islas Baleares.

**Tercero.** Dado que se justifica en la solicitud la necesidad de que el procedimiento se tramite por vía de urgencia, el presidente del CES dicta una resolución en la que ordena que se apliquen las normas especiales de tramitación, según las cuales los Servicios Técnicos del CES elaboran una propuesta y la elevan a la Comisión Permanente para su aprobación.

**Cuarto.** No obstante, a la vista de las sugerencias presentadas por los consejeros del CES, se consideró necesario convocar una comisión de trabajo para que discutiese las sugerencias y preparase una propuesta.

**Quinto.** El expediente remitido al CES consta de la siguiente documentación:

1. Memoria justificativa firmada por la secretaria general y anexo con el marco normativo en que se inserta la propuesta, disposiciones afectadas y tabla de vigencias
2. Decreto 60/2009, de 25 de septiembre, por el que se establece la unificación de los procedimientos y la simplificación de los trámites en materia turística, así como la declaración responsable de inicio de las actividades turísticas
3. Resolución de la consejera por la que se ordena el inicio del expediente, y se designa el órgano responsable para su tramitación
4. Informe sobre el ámbito competencial
5. Borrador inicial del Proyecto de decreto

6. Certificado emitido por el secretario de la Mesa de Turismo de las Islas Baleares constatando la entrega del Proyecto de decreto en fecha 29 de julio a las siguientes entidades:

- Consejo Insular de Mallorca
- Consejo Insular de Menorca
- Consejo Insular de Ibiza
- CAEB
- UGT
- CCOO
- Agrupación empresarial de Agencias de Viajes (Aviba)
- Asociación Hotelera de Menorca (Ashome)

7. Trámite de audiencia firmado por la secretaria general y acreditación de la remisión del Proyecto de decreto a las siguientes entidades:

- Consejo Insular de Mallorca
- Consejo Insular de Menorca
- Consejo Insular de Ibiza
- Consejo Insular de Formentera
- CAEB
- UGT
- CCOO
- Consejería de Economía y Hacienda
- Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración
- Consejería de Educación y Cultura
- Consejería de Medio Ambiente y Movilidad
- Consejería de Presidencia
- Consejería de Salud y Consumo
- Consejería de Vivienda y Obras Públicas
- Consejería de Comercio, Industria y Energía

- Consejería de Innovación, Interior y Justicia
- Abogacía de la CAIB
- Instituto Balear de la Mujer
- Federación de entidades locales de las Islas Baleares (Felib)
- Agrupación Empresarial de Agencias de Viajes (Aviba)
- Federación Balear de Restauración. PIME
- Asociación de Agroturismo Balear
- Asociación Balear de empresarios de tiempo compartido
- Asociación Balear de empresarios de viviendas vacacionales
- Agrupación de cadenas hoteleras de Mallorca
- PIME Mallorca
- PIME Baleares
- Asociación Hotelera de Menorca (Ashome)
- Patronato municipal de turismo de Formentera
- Federación empresarial hotelera de Ibiza y Formentera
- Asociación Nuredduna de Amas de Casa.
- Asociación de Consumidores y Usuarios de Baleares “La Defensa”
- Consumidores y Usuarios de las Islas Baleares
- Unión de Consumidores y Usuarios de las Islas Baleares

8. Confirmaciones de recepción del Proyecto de decreto

9. Solicitud de informe al Instituto Balear de la Mujer respecto al impacto de género

10. Informe de impacto de género

11. Observaciones al informe de impacto de género por parte de la Asesoría Lingüística de la Secretaría General

12. Oficios de trámite de audiencia por vía de urgencia firmados por la secretaria general y acreditación del envío a las siguientes asociaciones de consumidores:

- Asociación Nuredduna de Amas de Casa
- Asociación de Consumidores y Usuarios de Baleares “La Defensa”
- Consumidores y Usuarios de las Islas Baleares.
- Unión de Consumidores y Usuarios de las Islas Baleares

13. Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión

14. Escritos de alegaciones de las siguientes entidades:

- Consejo Insular de Mallorca
- Consejo Insular de Menorca
- Consejo Insular de Ibiza
- Federación de Entidades Locales de las Islas Baleares (FELIB)
- Consejería de Economía y Hacienda.
- Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración
- Consejería de Salud y Consumo
- Consejería de Vivienda y Obras Públicas
- Consejería de Comercio, Industria y Energía
- Consejería de Innovación, Interior y Justicia
- Asociación de Restauración. PIME Mallorca
- Federación Empresarial Hotelera de Mallorca – CAEB
- Asociación de Agroturismo Balear
- Agrupación de Cadenas Hoteleras de Baleares- CAEB
- Asociación Hotelera de Menorca (Ashome)- CAEB
- Federación Empresarial Hotelera de Ibiza y Formentera (mediante correo electrónico)
- Asociación Menorquina de Cafeterías, Bares y Restaurantes -PIME Menorca

15. Informe de alegaciones

16. Proyecto definitivo del Decreto

17. Informe económico
18. Informe jurídico
19. Informe sobre la necesidad de tramitar por vía de urgencia la solicitud del dictamen preceptivo del Consejo Económico y Social
20. Solicitud de dictamen al Consejo Económico y Social

**Sexto.** De acuerdo con el procedimiento aplicable, el día 10 de noviembre la Comisión de Trabajo de Economía, Desarrollo regional y Medio ambiente elabora una Propuesta de dictamen que se eleva a la Comisión Permanente. Este órgano aprueba, finalmente, el dictamen el día 17 de noviembre de 2010.

## **II. Contenido del Proyecto de decreto**

I. El Proyecto de decreto remitido para dictamen consta de una parte expositiva, una parte dispositiva estructurada en cuatro capítulos con un total de 23 artículos, una parte final compuesta por tres disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales, y dos anexos.

El Proyecto de decreto empieza con una exposición del marco competencial en el que se inserta este Proyecto de decreto y que tiene en cuenta la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios de mercado interior, la normativa estatal de incorporación de esta directiva, es decir, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y el ejercicio de éstas, y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de varias leyes para adaptarlas a la Ley 17/2009, y a la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma, lo que ha dado lugar al Decreto ley 1/2009, de 30 de enero, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares (derogado por la Ley 4/2010, de 16 de junio) y al Decreto 60/2009, de 25 de

septiembre, por el que se establece la unificación de los procedimientos y la simplificación de los trámites en materia turística, así como la declaración responsable de inicio de las actividades turísticas, la cual, además, se adaptaba al contenido de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.

Se considera necesario, a la vista de la normativa aprobada, la redacción de un nuevo decreto que agrupe parte de las disposiciones del anterior Decreto 60/2009 y sirva para establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento y prestación de servicios turísticos, la regulación de la declaración responsable y la simplificación de los procedimientos administrativos en materia turística.

## II. La parte dispositiva está estructurada en cinco capítulos.

El capítulo I, disposiciones generales, contempla el objeto del Decreto, que es el siguiente:

- El desarrollo de la Ley 2/1999, de 24 de marzo, general turística de las Islas Baleares y, de la Ley 4/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares
- El establecimiento de las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento y de prestación de servicios turísticos
- La regulación de la declaración responsable
- La simplificación de los procedimientos administrativos en materia turística, de acuerdo con 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 y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y el ejercicio de estas

El artículo 2 regula el ámbito de aplicación y el 3 los principios generales a los que las administraciones públicas deben adecuar sus actuaciones.

El capítulo II, normas en relación con la aplicación del libre establecimiento y de los requisitos mínimos de prestación de los servicios turísticos, regula -por tipo de establecimiento- estos requisitos mínimos en los artículos 4 a 10.

El capítulo III, normas en relación con los derechos de los consumidores y usuarios y de la calidad mínima de los servicios turísticos (artículos 11 a 14), hace especial mención a los derechos de información.

El capítulo IV implica (artículos 15 a 19), de acuerdo con la antes mencionada normativa, la implantación definitiva de la Declaración responsable de inicio de la actividad turística (DRIAT) y la comunicación previa, en sustitución de las autorizaciones administrativas convencionales y, consecuencia de esto, es la regulación establecida en el capítulo V (artículos 20 a 23), sobre la comprobación de las actividades y su inscripción en los registros turísticos.

**III.** La parte final, consta, como se ha dicho, de tres disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales.

La disposición adicional primera hace referencia a la regulación de los registros previstos en el artículo 11.1 de la Ley 2/1999, la cual debe tener en cuenta las competencias propias de los consejos insulares para que puedan desarrollar



las potestades reglamentaria y de autoorganización que les corresponden. La segunda dispone que las administraciones públicas deben adaptar sus normas en materia turística a la legislación vigente en relación a las autorizaciones. Y la tercera expone la habilitación competencial de la regulación de este Decreto, definiendo los espacios de regulación de los consejos insulares.

La disposición transitoria primera hace referencia a los expedientes en tramitación y la segunda a las competencias del Consejo Insular de Mallorca.

Con la disposición derogatoria se elimina del ordenamiento jurídico el Decreto 60/2009, de 25 de septiembre, por el que se establecen la unificación de los procedimientos y la simplificación de los trámites en materia turística, y también la declaración responsable de inicio de actividades turísticas.

La disposición final primera faculta a las consejerías de Turismo y Trabajo y de Salud y Consumo para que dicten las disposiciones necesarias para aplicar y desarrollar este Decreto, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de las competencias de los consejos insulares. Y la segunda dispone que el Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial de las Islas Baleares*.

**IV.** Finalmente, el Anexo 1 establece el modelo de declaración responsable de inicio de actividad turística; el anexo 2, la comunicación de modificación de datos con relación a actividades turísticas.

### III. Observaciones generales

**Primera.** Este CES valora de manera positiva toda iniciativa que avance hacia la simplificación y agilización de los procedimientos y trámites administrativos, así como el fomento de la actividad económica.

**Segunda.** Entendemos, asimismo, que la elaboración de normas, hoy día, debe hacerse con el concurso de las administraciones públicas y de los sectores implicados y afectados, toda vez que ello facilita su aplicación posterior e implica la detección de inconvenientes y la anticipación de problemas. En este sentido, consideramos que la Consejería competente en materia de turismo debería haber consultado a este CES sobre el Decreto 60/2009 que ahora se quiere derogar. También hemos echado en falta la posibilidad de participar en las normas de rango legal que se han tramitado por vía de urgencia y de espaldas a este Consejo.

Por tanto, valoramos de manera positiva el esfuerzo por redactar normas con el máximo consenso posible y para dar voz tanto a las administraciones públicas implicadas como a los sectores económicos y sociales que las han de conocer y aplicar. Más aún, somos conscientes de que la elaboración de las normas con el consenso de todos los implicados lleva a normas más duraderas y de más fácil aplicación.

**Tercera.** Por lo que respecta a las normas con relación a los derechos de los consumidores y usuarios y de la calidad mínima de los servicios turísticos, consideramos que, además de la audiencia a las asociaciones de consumidores, se debería de haber enviado al Consejo de Consumo para su valoración.

**Cuarta.** La actividad turística es el motor de la actividad económica en las Islas Baleares y, por tanto, consideramos que se debe garantizar una prestación de servicios de calidad, tanto hacia los clientes de la actividad como hacia los trabajadores y el entorno. Por eso consideramos que, además de adaptar los procedimientos a las exigencias derivadas de la Directiva de servicios y a la Ley 4/2010, es necesario una regulación que garantice unos niveles mínimos de calidad, según parámetros objetivos y mensurables y, por tanto, de exigible cumplimiento. Recordamos asimismo que, para llevar a cabo esta regulación, se debe tener en cuenta la participación de los agentes económicos y sociales.

**Quinta.** Finalmente, recomendamos que dado el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley 2/1999, general turística, se revise el régimen sancionador, en especial por lo que respecta a las infracciones y sanciones relativas al inicio y modificación de la actividad turística.

#### **IV. Observaciones particulares**

**Primera.** En relación con la parte expositiva, debe hacer mención a la consulta hecha a este Consejo Económico y Social.

**Segunda.** Por lo que respecta al articulado, hacemos las siguientes recomendaciones:

I. El artículo 6 establece unas superficies mínimas y unas fechas de construcción de las viviendas, para que puedan ser consideradas establecimientos de alojamiento en el medio rural. Y, acto seguido, dispone que los consejos insulares, en el ámbito de sus competencias, pueden

establecer otra fecha y superficie mínima.

Desde el CES consideramos que sería más conveniente que el Decreto estableciese una horquilla o un marco dentro de los cuales los consejos insulares pudiesen determinar las superficies y fechas mínimas, cosa que permitiría el ejercicio de las competencias propias de los consejos insulares y, a la vez, mantendría el carácter de estos establecimientos vinculados a la antigüedad y mantenimiento de las fincas rústicas tradicionales.

En este mismo precepto, parece que exige que sean las viviendas las que ocupen una superficie mínima de 50.000 m<sup>2</sup>, o 25.000 m<sup>2</sup>, según sean hoteles rurales o agroturismos, si bien entendemos que debería ser la finca o la parcela, la que ocupase estas superficies.

También consideramos que sería conveniente vincular expresamente la parcela rústica a la actividad de agroturismo. Si bien es cierto que se puede deducir de la redacción del precepto, se podría añadir en el segundo apartado.

Finalmente, proponemos que se añada el siguiente apartado, en atención a los derechos consolidados de las explotaciones en el medio rural:

*De conformidad con la legislación urbanística y siempre que cuenten con los permisos y licencias municipales necesarios, los anexos construidos en los alojamientos en el medio rural que no superen el 2% de la superficie total construida en la parcela correspondiente, podrán ser destinados a servicios complementarios de la explotación turística siempre que no desvirtúen la tipología del edificio principal y se respete el estilo de edificación de esta.*

2. El artículo 11 relativo a la información al consumidor con relación a los establecimientos turísticos, dispone que:

*Los establecimientos turísticos deben exhibir en la entrada principal del establecimiento la placa distintiva, en la que conste la modalidad, de acuerdo con el modelo que apruebe el órgano competente.*

El artículo 15 de la Ley general turística exige que en la placa distintiva conste, además de la modalidad, la categoría del establecimiento, motivo por el que consideramos que el Decreto se debería ajustar.

3. El capítulo V, relativo al procedimiento de inscripción y comprobación, hace referencia a “incorrecciones de carácter esencial” sin definir las ni determinar los criterios que se deben usar para determinar cuándo una incorrección es esencial o no. Consideramos que desde la Consejería se debería de hacer el esfuerzo por determinarla o, como mínimo, establecer los criterios que permitan determinarla en cada caso, de manera que tanto las administraciones que deben aplicar esta norma como los interesados que deben solicitar la inscripción en los registros turísticos los conozcan.

4. Proponemos la inclusión de una disposición adicional para completar y dar sentido pleno a la disposición adicional de la Ley 10/2010, de 27 de julio, en el procedimiento de elaboración de la que no tuvimos oportunidad de participar. La disposición adicional cuarta de la Ley 10/2010, relativa a los locales en establecimientos turísticos o en parcelas vinculadas, dispone que:

*Los locales existentes en establecimientos turísticos o en parcelas vinculadas con autorización de la administración turística correspondiente con anterioridad a la Ley*

*2/1999, de 24 de mayo, general turística de las Islas Baleares, y que tengan acceso independiente desde la vía pública, podrán mantener su actividad y ser objeto de obras de conservación, mantenimiento, reforma, sin que les sean de aplicación los artículos 16 y 17 de dicha Ley.*

Pues bien, esta disposición no contempla todos aquellos establecimientos de oferta complementaria que obtuvieron autorización turística en su momento, así como la correspondiente licencia, pero que no pueden cambiar la actividad a la que se destinan. Es decir, desde la Ley 10/2010 pueden hacer obras de reforma y modernización, pero no pueden cambiar la actividad a la que se destinan, limitación que no tiene sentido, ya qué podrían destinarse a una actividad diferente, siempre dentro de los usos permitidos como compatibles con la actividad turística por la normativa de planeamiento. Entendemos que si en el proceso de elaboración de la Ley se hubiera tenido en cuenta la voz de los agentes económicos y sociales, esta falta se habría detectado y se habría podido debatir. Y, por ello, si bien un decreto no puede modificar una ley y, por tanto, se debería instar la correspondiente modificación de la Ley, proponemos la siguiente redacción de la disposición adicional de la Ley 10/2010:

#### *Disposición adicional*

##### *Locales en establecimientos turísticos o en parcelas vinculadas*

*Los locales existentes en establecimientos turísticos o en parcelas vinculadas con autorización de la administración turística correspondiente con anterioridad a la Ley 2/1999, de 24 de mayo, general turística de las Islas Baleares, y que tengan acceso independiente desde la vía pública, podrán mantener su actividad y ser objeto de obras de conservación, mantenimiento, reforma y cambio de uso, siempre dentro los usos admitidos*

como compatibles con la actividad turística, sin que les sean de aplicación los artículos 16 y 17 de dicha Ley.

5. También proponemos la incorporación de una disposición transitoria tercera para recuperar el vacío que ha dejado la derogación por parte de la Ley 16/2006, de 17 de octubre, de licencias integradas de actividad, del artículo 18 de la Ley 9/1997, de 22 de diciembre y que deja en situación irregular a toda una serie de establecimientos con licencia turística antigua, pero sin licencia de apertura y funcionamiento municipal. Entendemos que, tal y como hizo la Ley de 1997, se debe dar cobertura a estos establecimientos, sin que ello implique la regularización generalizada de establecimientos sin licencia municipal y que deban tenerla, motivo por el que proponemos la siguiente disposición transitoria:

*Los establecimientos turísticos abiertos al público al menos desde el año 1992, que cuenten con licencia turística anterior pero no con la licencia municipal de apertura, estarán exentos de obtenerla siempre que no les fuera exigida en el momento de su apertura al público.*

*La no exigibilidad de la referida licencia de apertura en ningún ámbito administrativo, no supondrá en ningún caso la exención de la sujeción a la normativa aplicable a los establecimientos turísticos.*

6. Sobre el anexo 1, relativo al modelo de declaración responsable de inicio de actividad, consideramos que los paréntesis (inicio de actividad, cambio de categoría, cambio de titularidad,...) son prescindibles ya que este modelo es únicamente para el inicio de la actividad.

## V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de las Islas Baleares ha valorado el Proyecto de decreto por el que se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento y de prestación de servicios turísticos, la regulación de la declaración responsable y la simplificación de los procedimientos administrativos en materia turística, y solicita al Gobierno que sea receptivo a las recomendaciones formuladas en este dictamen.

La secretaria general

Àngels Bellinfante Torres

Palma, 17 de noviembre de 2010

Visto bueno

El presidente en funciones

Llorenç Huguet Rotger