



ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT  
**PALAU GENERALITAT**  
Telf. 963424660  
Plaza de Manises s/n  
46003 VALENCIA

## **INFORME AL BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY, DE LA GENERALITAT, DE TURISMO, OCIO Y HOSPITALIDAD DE LA COMUNITAT VALENCIANA.**

Por la Subsecretaría de Presidencia se solicita informe de la Abogacía General de la Generalitat, sobre el anteproyecto de Ley de referencia, en base a lo dispuesto en el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

Examinado el texto remitido, se emite informe basado en las siguientes

### **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA. Carácter del informe.** El presente se emite con carácter preceptivo en virtud del artículo 42.3 de la Ley 5/1983 de 30 de diciembre, del Consell y el artículo 5.2.a) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat. Asimismo conforme a lo dispuesto en el artículo 6.1 de esta misma Ley, el mismo no es vinculante.

**SEGUNDA. Marco competencial y normativo.** El anteproyecto, de acuerdo con su exposición de motivos, se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de turismo, contenida en el artículo 49.1.12<sup>a</sup> del Estatut de Autonomía de la Comunitat Valenciana. No obstante este título competencial principal, podría ser conveniente invocar la competencia para la organización de las instituciones de autogobierno en el marco del Estatuto, en lo que respecta a la creación de organismos públicos regulada en el artículo 49.1.1 y la competencia en materia de ordenación del territorio, establecida en el artículo 49.1.9, ya que el anteproyecto regula en algunos aspectos esta materia. Así como el título competencial para dictar las normas procesales y de procedimiento administrativo derivadas de las particularidades de derecho sustantivo valenciano o de las especialidades de la organización de la Generalitat, del artículo 49.1.3 del mismo texto normativo.

Además conviene señalar que, a la hora de regular la materia turística, es preciso tener en consideración una serie de condicionantes que provienen de títulos competenciales estatales y que ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en diversas sentencias. Así la STC 75/1989, en relación a la competencia estatal para fijar las bases y la coordinación de la planificación general de la economía, o la STC 122/89 en relación con la competencia estatal para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales. También la STC 227/1988, en cuanto a los límites que encuentra la potestad autoorganizadora autonómica, en la competencia estatal para determinar los principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las administraciones públicas. Y la competencia de regulación de procedimientos administrativos encuentra también su límite en la competencia estatal para dictar las normas reguladoras del procedimiento administrativo común de las administraciones Públicas.

Por todo ello, como reconoce la exposición de motivos hay una serie de leyes estatales que contienen disposiciones que afectan a materias contenidas en el anteproyecto.

En primer lugar, las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, de Servicios en el mercado interior, 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. Con arreglo a estas Leyes, la normativa de acceso a una actividad de servicios o de ejercicio de la misma no puede imponer a los prestadores un régimen de autorización salvo de forma excepcional, y siempre que concurran las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad y en base a la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

En segundo lugar, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado, que persigue la observancia de la garantía de las libertades de los operadores económicos, así como los principios de no discriminación y eficacia en todo el territorio nacional de las decisiones adoptadas por la administración de origen. También hay que señalar el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, que en su libro IV regula los viajes combinados, en base a la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación mercantil, procesal y civil. Y cabe también destacar la importancia de las leyes 39/2015, de de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común d ellas Administraciones Públicas, en adelante Ley 39/2015 y Ley 40/2015, de 1 de octubre,

de Régimen Jurídico del Sector Público, en adelante Ley 40/2015, en materia de validez y eficacia de los actos administrativos y del procedimiento administrativo común a todas las administraciones públicas, incluyendo el procedimiento sancionador. Se puede señalar también la incidencia las Leyes 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. En un aspecto más específico como es el de los guías de turismo ha de mencionarse que en desarrollo de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de cualificaciones y formación profesional, se dicta el Real Decreto 1700/2007, de 14 de diciembre, por el que se Complementa el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, mediante el establecimiento de trece cualificaciones profesionales de la familia profesional hostelería y turismo entre las que se encuentra “guía de turistas y visitantes”.

**TERCERA. Estructura.** El anteproyecto se estructura en una exposición de motivos, un título preliminar y tres libros, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres finales.

El título preliminar contiene dos capítulos. El primero con dos artículos se refiere al objeto y ámbito de aplicación. El segundo con un solo artículo contiene las definiciones básicas.

El Libro I se compone de dos títulos. El primero denominado “Gobernanza turística” contiene tres capítulos: “Política “ (artículos 4 a 6), “La competencia de la Generalitat en turismo” (artículos 7 y 8), “Órganos para la coordinación de la acción turística” (artículos 9 a 11), “Organismo público para la gestión de la política turística” (artículos 12 y 13). El Título II denominado “Ética y hospitalidad. Derechos y obligaciones de los usuarios y de las empresas turísticas”, comprende dos capítulos: el primero “Principios Generales” con dos artículos, y el segundo “Derechos y obligaciones” con dos secciones, la primera referida a los usuarios o y usuarias turísticos con dos artículos (16 y 17) y la segunda sobre las empresas turísticas con tres artículos (18, 19 y 20).

El Libro II se denomina “Desarrollo de la competitividad turística” y contiene tres títulos. El título I se denomina “El territorio como activo turístico de la Comunitat Valenciana” y comprende dos capítulos: “Principios básicos de actuación” (artículos 21 a 23) y “Los recursos turísticos y el paisaje” (artículos 24 y 25). El Título II se denomina “Planificación Territorial de la Actividad turística” con tres capítulos: “La ordenación turística de base territorial” (artículo 26), “Municipios y espacios turísticos” (artículos 27 a 30) y “El destino turístico Comunitat Valenciana, sus

productos y marcas” (artículos 31 a 34). El Título III llamado “Impulso de la actividad turística” contiene tres capítulos: “Disposiciones generales” (artículos 35 a 37), “Instrumentos para la promoción turística (artículos 38 a 42) e “Instrumentos para la gestión turística”(artículos 43 a 49).

El Libro III denominado “La actividad turística” comprende dos títulos. El Título primero llamado “Ordenación del territorio” comprende siete capítulos: “Disposiciones generales” (artículos 50 a 60), “Alojamiento turístico” ( Artículos 61 a 65), “Mediación Turística. Agencias de Viajes” (artículos 66 y 67), “Entretenimiento y Ocio” (artículos 68 a 71), “Difusión, Asesoramiento e Información” (artículos 72 y 73), “Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana” (artículos 74 a 76) y “Arbitraje” (Artículo 77). El Título II contiene cuatro capítulos: “Inspección turística” (artículos 78 a 83), “Potestad sancionadora” (Artículos 84 a 88), “Infracciones y Sanciones” (Artículos 89 a 94), y “El procedimiento sancionador” (Artículos 95 a 100).

Además contiene el anteproyecto dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

**CUARTA. Procedimiento.** El anteproyecto de ley debe ajustarse en su tramitación al procedimiento establecido en el artículo 42 de la Ley 5/1983 de 30 de diciembre, del Consell, en adelante Ley del Consell y que se completa con las reglas y previsiones de los artículos 39 y siguientes del Decreto del Consell 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, en delante Decreto 24/2009 del Consell.

Y en cumplimiento de las citadas normas, y otras sectoriales que se concretan a continuación, el procedimiento exigirá los siguientes trámites y documentos:

1. Resolución de inicio de la Secretaría Autonómica de Presidencia, que actúa por delegación del President, según el apartado segundo 2. a) de la Resolución de 12 de febrero de 2016, del President de la Generalitat, por la que se delegan determinadas atribuciones en distintos órganos de la Administración de la Generalitat, resolución que se no se acompaña y que a la vista de la fecha de emisión de otros informes se deduce que es dictada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
2. Consulta pública prevista en el artículo 47 de la Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, (también prevista en el art. 133 de la Ley 39/2015). No se acompaña

documentación, si bien se comprueba el cumplimiento del trámite de información pública en el portal web de la Agencia Valenciana de Turismo ([www.turisme.gva.es](http://www.turisme.gva.es)). Igualmente, se comprueba la publicación en el DOGV de 26 de octubre de 2016 número. 7904, del citado trámite.

3. Los estudios e informes que justifiquen su necesidad y oportunidad, así como de una memoria económica sobre la estimación del coste previsto. Se adjunta informe de la Directora General de Turismo de la necesidad y oportunidad emitido en fecha 26 de septiembre 2016, que justifica la nueva regulación entre otras circunstancias en “...los significativos cambios sociales, económicos y culturales, el desarrollo de las nuevas tecnologías durante las dos décadas de vigencia de la Ley 3/1998...” “...se ha modificado sustancialmente el régimen jurídico aplicable al sector...”
4. La memoria económica emitida el 26 de septiembre de 2016 manifiesta que “no tiene por qué suponer incremento de gasto ni disminución de ingresos públicos.” A este respecto y a la vista de la nueva estructura del organismo público que contiene el anteproyecto, debería incorporarse un informe detallado, suscrito por el titular del órgano motivando la ausencia de gasto en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 39.3 del Decreto 24/2009 del Consell.
5. Se constata la presencia de los informes de impacto por razón de género (artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres); en la infancia y la adolescencia (Ley 26/2015, de 28 de julio, que ha modificado la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor -en su artículo 22 quinquies-); y en la familia (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias numerosas –introducida por aquella Ley 26/2015), suscritos todos ellos por la Directora General de turismo aunque en el momento de su emisión, 27 de septiembre de 2016, aún no había entrado en vigor la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de la Generalitat, cuyos artículos 44 y 45 modifican el régimen jurídico de estos informes.
6. Conforme con la Instrucción de Servicio nº4/2012, sobre coordinación informática de los proyectos normativos y actos administrativo, de la dirección general de tecnologías de la información, se informa que el anteproyecto no afecta a los programas informáticos que lo gestionen.
7. De acuerdo con la Instrucción 1/2015 de la Dirección General de Economía, Emprendedores y Cooperación, se emite informe de competitividad el 10 de marzo de 2017.
8. Consta, asimismo, informe de la Directora General de Turismo de 27 de febrero de 2017, contestando sobre las alegaciones formuladas por las Consellerias al borrador del anteproyecto de Ley, habiendo formulado las siguientes: Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y

Libertades Públicas; Hacienda y Modelo Económico; Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación; Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas; Vivienda Obras Públicas y Vertebración del Territorio; Economía sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo; Educación, Investigación, Cultura y Deporte; Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural

9. Resulta preceptivo, en todo caso, además del informe de la Abogacía que ahora se emite, el informe del Subsecretario de forma previa a la consideración y aprobación del anteproyecto por el Consell conforme a lo dispuesto en el artículo artículo 42.3 y 69.2.d) de la Ley 5/1983 del Consell.

10. Conformidad del Consell para la tramitación del anteproyecto de Ley, (que ahora se solicita) determinando las consultas y dictámenes que resulte conveniente solicitar, sin perjuicio de los legalmente preceptivos, entre los que resaltan.

- El informe preceptivo y vinculante de la Conselleria competente en materia de Hacienda sobre la adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 26 LHPSPS, a la vista del anteproyecto que contiene nueva regulación de un organismo público salvo informe detallado que exceptúe su aplicación.

- informe preceptivo y vinculante de la Conselleria competente en materia de función pública en base a lo dispuesto en el artículo 9.1.b) de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, según informe de la Directora General de Función Pública de 3 de febrero de 2017.

- Informe preceptivo de la Conselleria con competencia en materia de sector público, sobre su adecuación a los objetivos de racionalización de dicho sector y ausencia de duplicidades en el mismo. Preceptivo, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley 13/2015, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales , de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.

- Si el anteproyecto de ley regula materias económicas, sociolaborales y de empleo que sean competencia de la comunidad autónoma, según resulta del artículo 4 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.

-El dictamen del Consejo Jurídico Consultivo en virtud de lo establecido en el artículo 10.2 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

11. Remisión del expediente a subsecretaría para su inclusión en el orden del día de la Comisión de Subsecretarios y Secretarios Autonómicos, según artículo 50 del Decreto 24/2009.

12. Aprobación por el Consell del proyecto de ley y remisión a Les Corts ( Art. 42.5 de la Ley del Consell y art 50 Decreto 24/2009).

**QUINTA. Análisis sobre el contenido.** Analizado el contenido del anteproyecto, se realizan las siguientes observaciones:

**Artículo 1.** Objeto. En la descripción del objeto se resalta de su literalidad “.....*así como proporcionar un marco normativo para la acción de las Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana que facilite la preservación y mejora de los recursos turísticos y su planificación y vertebración en el territorio*”.

Según el artículo 2.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, “*tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 (cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas).*” Sería preferible a los efectos de delimitar el objeto de la ley utilizar el término “Administración turística” que es objeto de definición en el artículo 3 como “conjunto de departamentos de las Administraciones Públicas con competencias en materia de turismo así como las entidades que, por razón de su creación, adscripción o participación, quedan vinculados a aquellos, con independencia de su naturaleza jurídica”, así como unificar la terminología a lo largo del todo el texto legal. Si bien convendría, para acotar el ámbito de aplicación, añadir a la definición del artículo 3 a continuación de “con competencias en materia de turismo”, la expresión “en el ámbito de la Comunitat Valenciana”.

**Artículo 2.** Incluye en su ámbito de aplicación a “*las administraciones y entidades públicas que desarrollen su actividad en el ámbito turístico,*” sin precisar que se encuentren en el territorio de la Comunidad Valenciana, con esta redacción se incluye a cualquier administración y entidad pública que actúe en el sector turístico. Esta falta de acotación territorial, puede inducir a conflictos con otras administraciones territoriales con competencias en materia de turismo.

En consideración a la definición de Administraciones Públicas referenciada en el artículo anterior y conforme a las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía, las competencias de la Generalitat, únicamente, pueden circunscribirse

al ámbito de la Comunitat Valenciana, por lo que el presente artículo deberá modificar la redacción de modo que el ámbito de aplicación se limite al territorio de la Comunitat Valenciana.

### **Artículo 3. Definiciones básicas.**

- En el apartado a) se define la actividad turística como “la destinada a proporcionar servicios de alojamiento, restauración, intermediación, información, asistencia, entretenimiento y disfrute de los recursos y productos turísticos de la Comunitat Valenciana, además de la prestación de cualquier otro servicio relacionado con el turismo que reglamentariamente se determine.”

Esta definición debe precisar que la actividad turística comprende a todos o algunos de los servicios que relaciona en el apartado, de otro modo, podría entenderse que la citada actividad necesariamente debe incluir todos los servicios enumerados en la definición.

- En el apartado b) debe añadir la definición a continuación de “con competencias en materia de turismo”, la expresión “en el ámbito de la Comunitat Valenciana”

-En el apartado d) se define la empresa turística como “*persona física o jurídica que en nombre propio, de forma permanente o temporal y con ánimo de lucro se dedica al desarrollo de una actividad turística o a la prestación de algún servicio turístico*”. Parece innecesario añadir a la actividad turística la prestación de servicios, por cuanto que precisamente la actividad turística se define como la destinada a proporcionar servicios turísticos.

La expresión en nombre propio, es utilizada en el tráfico jurídico en contraposición de la actuación por representación. Por lo general, las personas se desenvuelven en el tráfico jurídico por si mismas, por lo que parece innecesaria su mención.

- En el apartado e) se definen los establecimientos turísticos como “*locales, instalaciones o infraestructuras estables, abiertos al público y acondicionados de conformidad con la normativa aplicable, en los que las empresas turísticas y demás prestadores realicen o presten alguno de sus servicios.*” Parece también innecesario aludir a los demás prestadores por cuanto que el concepto de empresa turística comprende a los prestadores de cualquier servicio turístico.

- En el apartado h) hospitalidad contiene una definición que no resulta coincidente con la establecida en el artículo 14 del anteproyecto. En esta incluye la finalidad de la hospitalidad entendiéndolo que esta excede de la mera definición.

- En el apartado i) el ocio se define como el “*conjunto de actividades voluntariamente elegidas donde el participante es el actor principal y que constituyen una vivencia lúdica y que son susceptibles de transformar nuestras sociedades convirtiéndolas en más humanas e inclusivas*”. El inciso subrayado, cuya



redacción sugiere que es aplicable al ocio en general, podría no ser fácilmente atribuible a todas las actividades de ocio ligadas al turismo.

- El apartado r) define al turista como *la persona que viaja a un destino distinto al de su entorno habitual por una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal que no sea la de trabajar.*

Esta definición no parece del todo coherente con la Ley Orgánica 4/2000 de 4 de enero de extranjería, que en su artículo 30, dispone que la **residencia** es la permanencia en territorio español por un periodo de tiempo superior a 90 días “... *sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 33 para la admisión a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado. 2. Transcurrido dicho tiempo, para permanecer en España será preciso obtener o una prórroga de estancia o una autorización de residencia...*”

Asimismo, el artículo 33 de la Ley orgánica, dispone que un extranjero puede tener autorizada su estancia en España, a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no laborales o servicios de voluntariado, siendo el periodo de estancia generalmente inferior a un año.

**Artículo 4.** Se utiliza el concepto “*visitantes*” con un objetivo presuntamente omnicomprendivo, siendo que, de acuerdo con la definición de visitante del artículo 3, este concepto no comprende a los “*turistas*”. Este concepto utilizado en contraposición con residente puede dificultar la definición de turista que realiza el artículo anterior.

**Artículo 5.** Utiliza “*principios rectores de actuación*” y “*compromisos*” de forma sinónima. Estos términos aunque similares tienen matices de diferenciación a la vista de su acepción. Al objeto de evitar equívocos y para una mejor comprensión, se recomienda utilizar terminología unívoca o con idéntica significación

De otra parte, El compromiso de agilidad regulado en el apartado g) en lo que respecta a la “*simplificación de trámites administrativos, la racionalidad y agilidad de los procedimientos y la accesibilidad del ciudadano a la información y a los servicios por medios telemáticos*” es un mero cumplimiento de las obligaciones legales impuestas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En el apartado i) dentro del compromiso de participación y corresponsabilidad se alude a la participación de los “*agentes implicados y grupos de interés*” en los órganos colegiados administrativos sin definir tales conceptos.

**Artículo 6.** Participación en la acción pública. Establece que la Generalitat facilitará la participación en la acción pública bajo el principio de gobernanza colaborativa. Sin

embargo este principio no se menciona ni se describe en el artículo anterior titulado principios rectores de actuación, solo se hace alusión al compromiso de participación y coresponsabilidad. Tampoco se enumera entre los principios generales del título II, libro I, ni en los principios básicos del título I, libro II, ni figura entre las definiciones que contiene el artículo 3, introduciendo un concepto que adolece de indeterminación.

De la lectura del párrafo primero y segundo parece que equipare “participación y colaboración.” Ambos se integran en los principios que enumera el artículo 3 de la Ley 40/2015 que las administraciones públicas deben respetar en su actuación “... c) *participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa ...k) cooperación, colaboración y coordinación de las Administraciones Públicas.*” Si bien y a la vista de los antecedentes legislativos y de la actual regulación, la colaboración parece predicable de las administraciones públicas y la participación de los ciudadanos. Así parece desprenderse del título III (arts 140 y siguientes) que regulando las relaciones interadministrativas establece el deber de colaboración entre las mismas y de la propia Constitución que garantiza en sus artículos 23 y 105.b el derecho de los ciudadanos a la participación en los asuntos públicos. Igualmente se deriva de la Ley 19/2013, de 9 diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, dictada al amparo del precepto constitucional y de la Ley 2/2015, de 2 de abril de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

En este sentido y sin perjuicio de la debida concreción se estima que este precepto debe sustituir colaboración por participación cuando se refiere a la relación con los ciudadanos.

**Artículo 7.** Regula las atribuciones de la Generalitat a través de la mención de la competencia estatutaria en materia de turismo. La competencia estatutaria debe reflejarse en la parte expositiva de la norma, no en el articulado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat. Esta observación puede extenderse a la disposición adicional primera que también se refiere al título competencial.

**Artículo 8.2** Establece que la Generalitat colaborará con las entidades gestoras del turismo del gobierno de España en la promoción exterior de la Comunitat Valenciana. Entendiendo que por promoción exterior se refiere a promoción internacional de la Comunitat, y en base a la competencia exclusiva al Estado en materia de relaciones internacionales (art.149.1.3º CE), se constata que la política turística del Estado para

promocionar a nuestro país en el exterior está protagonizada en la actualidad por el organismo autónomo Instituto de Turismo de España (Turespaña), adscrito a la Secretaría de Estado de Turismo bajo la superior dirección del Ministerio de Industria, Turismo y Agenda Digital. Por lo que para una mayor claridad y al objeto de evitar confusión, se recomienda suprimir “*entidades gestoras*” sustituyéndola por los organismos públicos de la Administración General del Estado con competencia en la materia.

Respecto a este párrafo sería preferible utilizar el término Administración General del Estado, en lugar de Gobierno de España.

**Artículo 9.** Consejo Valenciano de Turismo. De la enumeración de sus funciones parece predicarse como órgano de participación, sin embargo en el apartado 1 se omite la referida participación. La función enumerada en el apartado a) debería determinar los aspectos concretos del turismo sobre los que debe informar

En el apartado c) se regula como función del Consejo Valenciano del Turismo la de “*participar en los proyectos de aquellas disposiciones normativas de carácter general referidos al ordenamiento turístico*”. Dado que el término “*participar*” es muy amplio, se debería especificar si lo que se pretende es la introducción de un informe preceptivo en la elaboración de normas, a fin de evitar problemas interpretativos en su aplicación.

**Artículo 11.** Se regula la Comisión de Ética y Responsabilidad Social de la Actividad Turística como órgano encargado del seguimiento y control del cumplimiento de los principios del Código Ético Mundial para el Turismo y a continuación se indican sus funciones. No se regula ni su adscripción, ni su composición, ni tampoco se difieren estos aspectos a regulación reglamentaria.

**Artículo 12.** Se modifica la regulación de la Agencia Valenciana del Turisme, en cuanto a su denominación, objeto, órganos rectores etc...aunque no se transforma su naturaleza jurídica. Hay que destacar que al regularse el objeto de Turisme Comunitat Valenciana no se hace referencia alguna a la ordenación de empresas y actividades turísticas, que constituye a día de hoy parte del objeto de la Agencia Valenciana del Turisme.

Establece que la Agència Valenciana de Turisme, que se denominará a partir de la entrada en vigor de esta Ley “*Turisme Comunitat Valenciana*,” se encuentra adscrita a la Presidencia de la Generalitat. Y al respecto se recuerda la inconveniencia de concretar la titularidad de la competencia que puede comportar disfunciones debido a futuras modificaciones en la atribución competencial, por lo que siguiendo las

directrices sobre técnica normativa se sugiere sustituir la citada titularidad por el departamento de la Generalitat con competencias en materia de Turismo.

Se advierte un error al omitir la cita del número 5, en la relación de apartados que realiza el presente artículo.

Los dos párrafos siguientes a las letras integradas en el apartado 4 (supuestamente el apartado 5), deben ajustar su redacción al artículo 155.2 de la LHPSPS, al exceptuar del régimen privado la formación de voluntad de sus órganos, el ejercicio de las potestades administrativas que tiene atribuidas, los aspectos previstos en esta Ley y en sus estatutos y en la legislación presupuestaria.

Asimismo, siguiendo con el régimen jurídico, sería conveniente concretar si la entidad se encuadra en el sector público administrativo del artículo 3.1 LHPSPS o en el sector público empresarial y fundacional regulado en el artículo 3.2 de la misma Ley, por cuanto que de su calificación dependerá su régimen económico presupuestario y su régimen de contratación.

En cuanto a las citas de las normas se recuerda conforme a lo dispuesto en el artículo 3.7 del Decreto 24/2009 del Consell, que *“la primera vez que aparezca citada una norma se identificará con su título completo. Las posteriores citas podrán realizarse expresando su título completo o una forma abreviada de éste que identifique a la norma.”* por lo que deberá incorporar a la LHPSPS, la numeración de misma o en su caso añadir en la primera cita (apartado 1) la correspondiente abreviatura. Igualmente y al efecto de citar con la debida concreción la Ley de Contratos del Sector Público, deberá expresar el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre o norma que le sustituya.

El apartado 9, siguiendo el artículo 3.8 del Decreto 24/2009, deberá sustituir la mención de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico por la Conselleria competente en materia de Hacienda a fin de evitar modificaciones originadas por cambios organizativos.

**Artículo 13.** Se regula la estructura de Turisme Comunitat Valenciana estableciendo sus órganos rectores. El Comité Estratégico de Gestión será el órgano encargado de la dirección estratégica y la evaluación y control de las líneas de actuación de la política turística a desarrollar por el organismo y contará con una representación paritaria entre el sector público y privado, si bien su presidente, que será el titular del departamento competente en materia de turismo tendrá voto de calidad. El Comité de Dirección merecería siquiera una regulación somera en la ley, al menos en lo referente a sus funciones y composición, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario. Lo mismo cabría decir de la Presidencia respecto a si coincide con la del Comité Estratégico de Gestión y en otro caso, su forma de designación.

Y sobre la composición y la toma de acuerdos se recuerda que la Ley faculta a las Administraciones Públicas para realizar fines de interés general o públicas, siguiendo el artículo 103 de la Constitución “*la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales*” y actúa con “*sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*” Y en consideración de este fin último, no parece apropiada la composición paritaria de un órgano colegiado administrativo que tenga atribuidas funciones administrativas.

El apartado 3, no resulta adecuado utilizar otros idiomas a legislar (salvo excepciones por razones técnicas) por ello debe revisarse el uso en el texto de términos extranjeros como “Think Tank” o “co-marketing”(art.40.e ), en caso de no encontrar alternativa en alguna de las dos lenguas oficiales de la Comunitat Valenciana o ser la denominación específica por la que se denomina la actividad, debería ir entre comillas.

**Artículo 14.** Se regula la hospitalidad como principio básico reiterando lo ya expuesto en el artículo 5, a). La afirmación de que la hospitalidad es un rasgo representativo del modo de ser de los habitantes de la Comunitat Valenciana puede considerarse una adjetivación innecesaria y superflua en los términos vedados por el artículo 3 del Decreto 24/2009. De no considerarse su supresión total debería pasar a la exposición de motivos.

**Artículo 15.** Insistiendo en la recomendación de utilizar a lo largo del texto normativo los mismos términos que respondan a conceptos unívocos definidos en la propia ley, debería utilizarse el término “*Administración Turística*”, en vez de “*departamentos competentes en materia de turismo de las Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana.*” toda vez que el significado de Departamento conforme al diccionario de la real academia española departamento, es un ministerio o ramo de la administración pública.

La sección primera del Capítulo II “*Derechos y Obligaciones*” se titula “*Los usuarios y usuarias turísticos*”. De acuerdo con el artículo 2 “*ámbito de aplicación*” se distingue a los turistas de los usuarios y usuarias turísticos y el artículo 3 define cada concepto de modo diferente, añadiendo además el de “*visitante*”. Si el artículo 16 establece que los derechos los ostentan solo los usuarios y usuarias turísticos sobraría la distinción del artículo 2 , por cuanto que el concepto de usuario y usuaria turístico englobaría al de turista y al de visitante.

**Artículo 18.** Se formula la misma observación que en el artículo 3 en cuanto a la mención a empresas turísticas y prestadores de servicios turísticos.

**Artículo 19.** En el apartado p) se establece como obligación de las empresas turísticas “*la promoción de los derechos humanos y en particular los derechos específicos de los grupos de población más vulnerables, especialmente los menores y*

*las personas mayores, las personas con diversidad funcional, las minorías étnicas y los pueblos autóctonos*” parece una obligación un tanto exorbitante si no se acota y se refiere a la aplicación de la normativa vigente relacionada con estos aspectos y aplicada a la actividad turística. El apartado s) tan solo puede referirse al cumplimiento de obligaciones vigentes en materia laboral, materia en la cual la Generalitat carece de competencia legislativa. Lo mismo cabe decir del apartado t).

**Artículo 21.** La Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de Comunidad Valenciana (en adelante LOTUP), tiene por objeto la regulación de la ordenación del territorio valenciano, de la actividad urbanística y de la utilización del suelo para su aprovechamiento racional de acuerdo con su función social, así como la evaluación ambiental y territorial estratégica de planes y programas.

Dicha Ley en su artículo 2, apartado 2 establece que *“las competencias territoriales y urbanísticas se ejercerán en coordinación con las atribuidas por la ley relativas a intereses públicos sectoriales relacionados con los procesos de conservación, transformación y uso del suelo.”* Por ello, la regulación que desarrolla el anteproyecto sobre el territorio como activo turístico de la Comunitat Valenciana, debería realizarse en coordinación, tanto a nivel competencial como en relación con los instrumentos de planificación, con lo establecido en la LOTUP.

El artículo 21 comienza diciendo que *“todo el territorio de la Comunitat Valenciana tiene la consideración de turístico”*. No obstante, no se especifican que consecuencias se anudan a tal consideración. Tampoco queda claro que significa que *“las Administraciones públicas, a través de los departamentos competentes en materia de turismo facilitarán la implantación y desarrollo racional de actividades turísticas en el territorio”*. Podría ocurrir que tal función entrara en colisión con la competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio atribuida a otros departamentos de la Generalitat o a las entidades locales.

En el apartado 2, se reitera la inconveniencia de utilizar el término departamentos por la confusión competencial que puede generar

**Artículo 25.** La misma consideración que se hace en el artículo anterior habría de hacerse en éste en relación con el paisaje, objeto de regulación por la LOTUP y con competencias atribuidas a otros departamentos.

**Artículo 26.** El apartado tercero establece que corresponderá al departamento de la Generalitat competente en materia de turismo la formulación y redacción del Plan Estratégico de Turismo de la Comunitat Valenciana. No se especifica, sin embargo, su carácter, ni por lo tanto se incardina en el sistema de instrumentos de planeamiento regulado por la LOTUP. En el apartado 4 se alude a las “Administraciones Turísticas Valencianas”. Se reitera la necesidad de homogeneizar la terminología en aras de la necesaria seguridad jurídica.

**Artículo 27.** Todos los municipios de la Comunitat Valenciana tendrán la consideración de turísticos. Al generalizarla, esta consideración pierde todo su valor y pierde también todo su sentido la regulación del estatuto del municipio turístico que prevé el artículo 28 y que, por ende, deviene ineficaz. Si todos los municipios son iguales no hay ninguna necesidad de hacer declaraciones al respecto. La regulación tendrá carácter general para todo municipio y a todos les afectarán los mismos derechos y obligaciones con independencia de su población, características, servicios y peculiaridades. De tal manera que resulta difícil de comprender la *“especial referencia a los beneficios en tratamiento fiscal y financiero que puedan estos obtener por su consideración como turísticos”*. Hay que añadir que tales beneficios fiscales solo podrán ser regulados por Ley y únicamente podrán afectar a tributos propios o cedidos.

De otra parte, se advierte que esta declaración generalizada puede incidir en otras regulaciones sectoriales como pone de manifiesto las alegaciones formuladas por la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, en relación con la normativa de ordenación de los horarios comerciales. Igualmente se pone de manifiesto que dicha consideración puede afectar a la regulación de la ordenación farmacéutica, entre otras.

**Artículo 30.** Configuración de espacios turísticos supramunicipales. Se hace referencia a un Plan de Espacios Turísticos que no se ha mencionado en el artículo relativo a planificación y estrategia turística. No queda clara la articulación de tal Plan con el Plan Estratégico ni con la ordenación territorial.

**Artículo 32.** El apartado 1. al regular los productos turísticos, establece que *“constituyen productos turísticos de la Comunitat Valenciana el conjunto de componentes tangibles e intangibles que incluyen recursos y atractivos, equipamientos e infraestructuras, servicios y actividades recreativas e imágenes y valores simbólicos cuya finalidad es satisfacer los requerimientos y expectativas de los turistas.”* Esta definición no resulta del todo coincidente con la definición de producto turístico efectuada en el apartado j) del artículo 3.

Este artículo, utiliza el término “*turistas*” para identificar a los destinatarios del producto, sin embargo el art.3.j) se refiere “usuario o usuaria turística.” A este respecto se pone de manifiesto que el propio artículo 3, diferencia en su definición estos términos. Según el art. 3.r), turista es “*la persona que viaja a un destino distinto al de su entorno habitual por una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal que no sea la de trabajar.*” mientras que usuarias y usuarios turísticos del art.3. s) son, “*personas físicas o jurídicas destinatarias de la actividad turística y de los servicios vinculados al ocio y al entretenimiento.*” por lo que deberá determinar a que destinatario se refiere o incluir ambos en los dos artículos, reiterando lo informado sobre la conveniencia de utilizar conceptos unívocos.

**Artículo 33, artículo 37 y artículo 46.** Se analizan conjuntamente estos tres artículos por cuanto que plantean una problemática común que merece un análisis único. El apartado 3 de artículo 33 establece que “*en el ejercicio de las funciones de coordinación que le corresponden y en los términos establecidos por la legislación de régimen local, la Generalitat podrá declarar obligatoria la inclusión de la marca “Comunitat Valenciana” y de sus logotipos y lemas en las campañas de promoción turística impulsadas por las entidades locales*”. Por su parte el apartado 1 del artículo 37 establece que “*la aprobación por la Generalitat de programas de fomento de la actividad turística obligará a las demás administraciones públicas a coordinar con esta sus correspondientes acciones de fomento de la actividad en el ámbito de la Comunitat Valenciana*”. Y el artículo 46 relativo a Acciones de I+D+i, en su apartado 3, establece que “*la aprobación por la Generalitat de programas de análisis de la actividad turística obligará a las demás Administraciones Públicas a coordinar con ésta las actuaciones que desarrollen en este ámbito, evitando solapamientos y promoviendo sinergias beneficiosas para el conjunto del sector turístico valenciano.*”

El artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que “*las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.*” El artículo 10 de la misma Ley establece en su apartado 2 que “*procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas*” y en el apartado 4 que “*las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía*



*de las Entidades Locales.” El artículo 59 de la propia ley establece para el caso de que la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas no pueda alcanzarse por los procedimientos establecidos en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados “las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias” debiendo realizarse tal coordinación “mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente” y en todo caso, “la ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas.”*

El artículo 66.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana establece que *“la Generalitat coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general de la Comunitat Valenciana. A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, por Ley de Les Corts, aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y la relación de las funciones que deben ser coordinadas, fijándose, en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación. A los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las Diputaciones, que éstas elaboren y aprueben, se unirán a los de la Generalitat.”*

El artículo 52 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana establece que *“la Generalitat coordinará las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general para la Comunitat Valenciana. Por ley de Les Corts, aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las formulas generales de coordinación y la relación de las funciones que han de ser coordinadas, fijándose, si es el caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación.”*

De todos los preceptos expuestos se deduce que, si bien la ley autonómica es el instrumento adecuado para la regulación de la coordinación con las administraciones locales, esta deberá cumplir unos requisitos que serán al menos la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados, con el suficiente grado de detalle, estableciéndose las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven les Corts y además, en relación con las Diputaciones provinciales, deberá tratarse de funciones

de interés general para la Comunitat Valenciana, requiriendo la ley que la establezca para su aprobación de mayoría absoluta. Se entiende que los preceptos transcritos no son los suficientemente explícitos para la regulación de la coordinación pretendida, debiendo especificarse los extremos aludidos. Y debiendo tenerse en cuenta la incidencia que la regulación pretendida puede tener en la mayoría necesaria para la aprobación de la ley.

**Artículo 34.** El apartado 2 establece que “*en cualquier caso la utilización de las marcas turísticas de la Comunitat Valenciana se realizará de una forma modular e inteligente...*”. Los términos utilizados resultan poco claros.

**Artículo 36.** Se reitera la necesidad de utilización homogénea de términos referidos a la Administración Turística.

**Artículo 41.** Unificar la terminología referida a la Administración Turística.

**Artículo 42.** En el último inciso del apartado 1 reaparece la diferencia entre turistas y usuarios turísticos.

**Artículo 43.** Habrá que sustituir “*Generalitat Valenciana*” por “*Generalitat*” que es la denominación que consta en el Estatuto de Autonomía. Se hace referencia al “*organismo responsable de la gestión turística*”. Cabe suponer que se refiere a Turisme Comunitat Valenciana y si es así sería más claro decirlo ya que tal organismo se regula en la propia ley.

**Artículo 44.** En el apartado 2 “in fine” deberá sustituirse “sustituye” por “sustituya”.

**Artículo 45.** El inciso “*se pueden establecer sistemas de acreditación profesional.*” que se introduce sin más especificación en el apartado 3 in fine de este artículo, deberá tener en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de Cualificaciones y Formación Profesional, que tiene por objeto “*la ordenación de un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, que responda con eficacia y transparencia a las demandas sociales y económicas a través de las diversas modalidades formativas*”. El sistema nacional de cualificaciones y formación profesional, según el art. 2.1 de la Ley Orgánica 5/2002, es «*el conjunto de instrumentos y acciones necesarios para promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional, a través del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como la evaluación y acreditación de*

*las correspondientes competencias profesionales, de forma que se favorezca el desarrollo profesional y social de las personas y se cubran las necesidades del sistema productivo» y su regulación y coordinación se reserva a la Administración General del Estado en el art. 5.1, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas y de la participación de los agentes sociales.*

*El artículo 8 de la Ley establece que “los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, son expedidos por las Administraciones competentes y tendrán los efectos que le correspondan con arreglo a la normativa de la Unión Europea relativa al sistema general de reconocimiento de la formación profesional en los Estados miembros de la Unión Europea y demás Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Dichos títulos y certificados acreditan las correspondientes cualificaciones profesionales a quienes los hayan obtenido, y en su caso, surten los correspondientes efectos académicos según la legislación aplicable” y que “el Gobierno, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, fijará los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, así como los efectos de las mismas.”*

*La sentencia del Tribunal Constitucional 111/2012 indica con respecto al recurso planteado contra este último artículo, que “la fijación de requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias, «así como los efectos de las mismas» (art. 8.4 LOCFP), puede entrar dentro del haz de competencias del Estado si se entiende como manifestación de sus facultades generales de regulación para todo el territorio nacional de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, bien es cierto que con la advertencia de que no puede traducirse en una facultad de regulación completa, a fin de salvaguardar las competencias de desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas dentro de las correspondientes bases estatales, calificadas en estos casos como una especie de «mínimo denominador común.»*

Por lo tanto, la regulación pretendida deberá coherenciarse con la establecida en la Ley Orgánica 5/2002, para no traspasar los límites que indica el Tribunal Constitucional, a cuyo fin podría al menos realizarse una remisión al marco establecido por esta Ley de carácter básico.

**Artículo 46.** En cuanto a la coordinación ya se han expuesto las observaciones en el apartado relativo al artículo 33. La naturaleza jurídica del Instituto Valenciano de Tecnologías Turísticas no queda especificada. Se le denomina “*centro dependiente de*

*la Generalitat.*” Llama la atención que se eleve a rango legal la denominación de lo que parece una mera unidad administrativa, congelando de esta manera

**Artículo 47.** Se establece que se promoverá *“un sistema de inteligencia turística y transferencia de conocimiento”* y se le atribuyen unas funciones. No se indica si se tratará de un órgano administrativo, ni si se integrara en Turisme Comunitat Valenciana, o en el departamento competente en materia de turismo.

**Artículo 48.** Se establece que *“el departamento de la Generalitat competente en materia de turismo impulsará a través del programa “Qualitur”...”* Debería definirse el programa y especificar en que consiste. Tampoco se define el Sistema de Calidad Turística Española.

**Artículo 51.** Como indican las alegaciones de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, sería aconsejable que en el texto legal legal se determinara que actividades están sometidas a declaración responsable y cuales simplemente a comunicación y no dejar su determinación a desarrollo reglamentario.

**Artículo 57.** Prevé la exigencia de seguros y garantías a quien realicen las actividades o presten los servicios a que se refiere el artículo 50 en la forma y cuantía que reglamentariamente se determine. La disposición adicional segunda de la Ley 20/2015, de 14 de julio de Ordenación Supervisión y Solvencia de las Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras, establece que la obligación de suscripción de seguros para quienes ejerzan determinadas actividades que presenten un riesgo concreto para la salud y seguridad de las personas, deberá establecerse con normas de rango de Ley que deberán contar con un informe preceptivo del órgano competente en la materia. Por lo esta materia no puede diferirse a regulación reglamentaria.

**Artículo 60.** Se denomina *“de los servicios prestados por particulares y de los nuevos modelos de prestación de servicios a usuarios turísticos.”* La regulación hace referencia de una forma genérica a los servicios prestados por particulares a usuarios turísticos en un marco de economía colaborativa, pareciendo aludir principalmente, aunque sin nombrarlas de modo específico, a las viviendas de uso turístico que posteriormente se recogen, aunque tampoco se definen en el artículo 62. La regulación de estas viviendas encuentra su justificación en la modificación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU), operada por la Ley 4/2013 de 4 de junio, de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado de Alquiler de Viviendas, que introduce en la LAU un nuevo apartado e) en el artículo 5,

que establece una exclusión adicional de su ámbito de aplicación para las denominadas viviendas de uso turístico, remitiéndolas a un régimen específico en los siguientes términos:”*Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley...e) La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial.*”

Esta modificación se justifica, según el preámbulo de la propia Ley 4/2013, en que *“en los últimos años se viene produciendo un aumento cada vez más significativo del uso del alojamiento privado para el turismo, que podría estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal, que van en contra de la calidad de los destinos turísticos, de ahí que la reforma de la ley propuesta los excluya específicamente para que queden regulados por la normativa sectorial específica o, en su defecto, se les aplique el régimen de los arrendamientos de temporada, que no sufre modificación.”*

En la Comunitat Valenciana existe una regulación reglamentaria en la materia llevada a cabo por el Decreto 92/2009, de 3 de julio, del Consell, por el que aprueba el reglamento regulador de las viviendas turísticas denominadas apartamentos, villas, chalés, bungalows y similares, y de las empresas gestoras, personas jurídicas o físicas, dedicadas a la cesión de su uso y disfrute, en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana. Este Decreto excluye, sin embargo, de su ámbito de aplicación a quienes con título bastante cedan directamente una sola vivienda turística, salvo que voluntariamente soliciten su calificación turística. Y se entenderá que se ceden directamente cuando sean puestas a disposición del usuario por el propietario o titular.

El artículo analizado del anteproyecto comprende todos los servicios prestados por los particulares en un marco de economía colaborativa, que se oferten y distribuyan de forma directa o a través de plataformas publicitarias o empresas especializadas, y establece que deberán cumplir con las normas aplicables a la prestación de que se trate, así como las relativas al ámbito laboral, seguridad, precios y fiscalidad que son exigibles a las empresas turísticas por la ley y demás normativa de aplicación. La regulación resulta ambigua e insuficiente, si se une al hecho de la falta de definición de las viviendas de uso turístico en el artículo 62. Sería deseable, en orden a la seguridad jurídica, una mayor concreción.

**Artículo 62.** Enumera las modalidades de alojamiento turístico. Sería conveniente que la ley definiera estas modalidades de alojamiento, aunque la regulación detallada de los requisitos para su ejercicio se difiera a regulación reglamentaria.

**Artículo 67.** Agencias de Viajes. Tienen la consideración de agencias de viajes, según este artículo, las personas físicas o jurídicas que se dedican a la organización y venta de los denominados viajes combinados. Se limita la condición legal y la denominación de agencia de viajes, exclusivamente, a este tipo de empresas. De esta definición parece deducirse que las agencias no pueden realizar otras actividades de mediación que no sean las relativas a la organización y venta de viajes combinados. La vigente ley de turismo permitía también la realización de cualquier actividad de mediación u organización de servicios turísticos. La actual Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo del País Vasco, establece también que “*las agencias de viajes podrán ofrecer otros servicios dentro del marco normativo europeo*”. Si la pretensión del anteproyecto es restringir el ámbito de actividad de las agencias de viajes, se debería justificar esta restricción.

**Artículo 83.** Competencias municipales. Según el artículo 7 de la Ley 7/1.985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL) las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

Las competencias del municipio vienen determinadas en el artículo 25 de la LBRL, que fue modificado en su redacción por por el número ocho del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), del modo siguiente:

*“1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.*

*2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:..... h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.*

*3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de*

*servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.*

*4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.*

*Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.*

*5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.”*

Junto a estas competencias, la LRBL prevé la posibilidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas deleguen competencias en las entidades locales. Para ello, se debe justificar que con la delegación se mejora la gestión pública o se reducen duplicidades, la Administración que delega debe detallar los medios (financieros, humanos y materiales) que pone a disposición de la entidad local, el alcance y duración, así como el régimen de la delegación que efectúa. Todo ello con la finalidad de garantizar la eficiencia de la gestión pública, la eliminación de duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La ley contiene una relación no exhaustiva de algunas competencias que pueden ser objeto de delegación, entre las que se encuentra la promoción turística.

El apartado 4 del artículo 7 de la LRBL establece que las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Es claro que la LRBL no recoge dentro del listado de materias del artículo 25.2, la inspección turística. No obstante la LRSAL no prohíbe o impide el ejercicio por los municipios de competencias en otros ámbitos materiales no recogidos en este artículo. Así teniendo en cuenta el modelo de distribución constitucional de competencias previsto en los artículos 148 y 149 de la Constitución Española, nada impide que las Comunidades Autónomas, en las materias en las que hayan asumido competencias legislativas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, identifiquen las concretas competencias que corresponden al municipio en su legislación sectorial, atribuyéndolas como propias de conformidad con lo previsto en el artículo 7.1 y 2 de la LRBL. No obstante hay que señalar que, desde la entrada en vigor de la LRSAL, la determinación de las competencias propias de los municipios, ya sea por el legislador estatal o por el autonómico, habrá de cumplir las garantías previstas en los apartados 3,4 y 5 del artículo 25 de la LRBL. Es decir:

- Evaluación de la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- Memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad.
- Previsión de la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.
- Informe del departamento competente en materia de Hacienda en el que se acrediten los criterios antes señalados.
- Determinación de la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública.

**Artículo 87. Responsabilidad.** El apartado 4 establece que *“la instrucción de causa penal ante los tribunales de justicia suspenderá la tramitación del expediente administrativo sancionador que hubiera sido incoado por los mismos hechos y, en su caso, la eficacia de los actos administrativos de imposición de sanción, todo ello sin perjuicio de lo establecido en el artículo 54.2 de la Ley 1/2011, de 22 de marzo, de la Generalitat, relativa a las medidas adoptadas para salvaguardar la salud y seguridad de las personas, que se mantendrán en tanto la autoridad judicial no se pronuncie sobre estas.”* Con independencia de que la Ley 1/2011, de 22 de marzo, de Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana, debería citarse con su denominación completa, es necesario plantearse la procedencia de esta remisión en el presente artículo.



El artículo 54.2 de la Ley 1/2011 establece que *“la instrucción de causa penal ante los tribunales de justicia suspenderá la tramitación del expediente administrativo sancionador que hubiera sido incoado por los mismos hechos, y en su caso la eficacia de los actos administrativos de imposición de sanción. Las medidas administrativas que hubieran sido adoptadas para salvaguardar la salud y seguridad de las personas se mantendrán en tanto la autoridad judicial se pronuncie sobre las mismas.”*

Es decir, que la Ley 1/2011 regula una excepción a la suspensión de la tramitación del procedimiento, en relación con las medidas cautelares que se hayan adoptado para salvaguardar la salud y seguridad de las personas, estableciendo que se mantendrán hasta que se pronuncie sobre ellas la autoridad judicial. Y todo ello en el marco del procedimiento sancionador incoado por infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios. Con independencia de que pudiera establecerse una excepción similar en el presente anteproyecto, no parece procedente la remisión a una ley que regula una materia diferente.

**Artículo 91. Infracciones muy graves.** En el apartado 8 de este artículo se tipifica como infracción muy grave *“el incumplimiento de la obligación a que se refiere la letra b) del artículo 19 de dar publicidad en la comercialización a través de cualquier medio y especialmente a través de los servicios de la sociedad de la información, del número de inscripción en el Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana, siendo responsables solidarios los titulares de los canales de publicidad o comercialización que los incluyan en sus medios.”* La obligación que se recoge en la letra b) del artículo 19 se refiere a las viviendas turísticas y les impone hacer constar el número de inscripción en el Registro de Turismo de la Comunitat Valenciana, en todo tipo de publicidad que les anuncie. Entre las demás infracciones muy graves, que se caracterizan o bien por la omisión de trámites o requisitos esenciales, por la falsedad en las declaraciones o comunicaciones o por la existencia de un riesgo grave para los usuarios turísticos, la infracción del apartado 8 es una mera irregularidad formal, que ni siquiera presupone la falta de inscripción, sino tan solo su omisión en la publicidad. Sin que se pretenda decir que tal omisión no deba ser considerada una infracción, su calificación como muy grave no parece acorde con el principio de proporcionalidad que debe presidir el derecho administrativo sancionador y que se plasma en el artículo 29 de la Ley 40/2015, cuyo apartado 3 establece que *“en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las administraciones públicas, deberá observarse la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.”*

**Artículo 92. Sanciones.** Este artículo regula las sanciones a imponer para cada clase de infracción (leves, graves o muy graves), estableciendo para cada una de ellas unas

sanciones de carácter pecuniario y otras de carácter no pecuniario. Para las sanciones pecuniarias se establecen unos límites máximos, pero no límites mínimos, de tal manera que en principio nada impediría que una infracción muy grave recibiera una multa igual o inferior a la que se imponga para una infracción leve, en claro detrimento del principio de proporcionalidad regulado en la Ley 40/2015 al que se ha hecho referencia en la observación anterior, y cuyo artículo 29 en su apartado 4 establece que *“cuando lo justifique la debida adecuación entre la sanción que deba aplicarse con la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y las circunstancias concurrentes, el órgano competente para resolver podrá imponer la sanción en el grado inferior.”* Todo ello nos lleva a considerar que debe existir un límite inferior y otro superior para cada tipo de infracción, que permita posteriormente la graduación de la sanción en función de las circunstancias concurrentes en cada caso. Así lo expresa el Tribunal Constitucional en la Sentencia 76/1990 de 26 de abril: *“La ley parte de una previa igualdad formal ante las sanciones que se respeta con la previsión de unos límites mínimo y máximo en la cuantía de las multas, permitiendo luego que se recorra la totalidad de la escala en atención a los distintos criterios de graduación que sean aplicables a cada supuesto de infracción tributaria.”*

**Artículo 95. Principios generales.** Se establece que *“el ejercicio de la potestad sancionadora se regirá por el procedimiento que se establezca por vía reglamentaria”*, añadiendo el apartado 2 que *“sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior el procedimiento sancionador de aplicación se ajustará a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.”*

Es necesario tener en cuenta el carácter básico de la Ley 39/2015 que regula el procedimiento administrativo común, incluido el sancionador y que ésta en su artículo 1 establece lo siguiente:

*“1. La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.*  
*2. Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.”*

Es decir, que existe una reserva de ley para la introducción de trámites adicionales o

distintos, respetando los límites que establece la norma básica y reglamentariamente tan solo pueden establecerse las especialidades que el precepto transcrito establece. Por lo que convendrá adecuar la redacción del artículo a dichas previsiones.

**Artículo 97. Medidas provisionales y cautelares.** El apartado 1 de este artículo establece que *“en cualquier momento del procedimiento se podrá proceder mediante acuerdo motivado del órgano instructor a la adopción de medidas provisionales que aseguren la eficacia de la resolución que pudiera recaer. Por vía reglamentaria se concretará la naturaleza y alcance de estas medidas.”*

El artículo 56 de la Ley 39/2015 regula con carácter básico las medidas provisionales que pueden adoptarse, tanto una vez iniciado el procedimiento para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, como antes de su inicio, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados. Y establece que podrán acordarse una serie de medidas provisionales en los términos previstos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. En el apartado i) se indican *“aquellas otras medidas que para la protección de los derechos de los interesados prevean expresamente las leyes o que se estimen necesarias para asegurar la efectividad de la resolución”*. Por lo tanto, y con independencia de la remisión que podría hacerse al artículo 56 de la Ley 39/2015, la naturaleza y alcance de otras posibles medidas provisionales debería concretarse en la propia ley, sin que sea posible diferirlos a vía reglamentaria.

**Disposición final primera. Título competencial.** Como ya se ha indicado en la observación al artículo 7, la competencia estatutaria debe reflejarse en la parte expositiva de la norma, no en el articulado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

**Disposición final tercera. Entrada en vigor.** Deberá sustituirse *“Diari Oficial de la Comunitat Valenciana”* por *“Diari Oficial de la Generalitat Valenciana”*.

Valencia, a 29 de marzo de 2017

LA DIRECTORA DEL GABINETE  
DE ESTUDIOS

MARIA SOLEDAD|DE  
SOLIS|FERNANDEZ-  
MARTOS

Firmado digitalmente por MARIA SOLEDAD|DE  
SOLIS|FERNANDEZ-MARTOS  
Nombre de reconocimiento (DN): cn=MARIA  
SOLEDAD|DE SOLIS|FERNANDEZ-MARTOS  
-----  
o=ABOGACIA DE LA GENERALITAT VALENCIANA,  
c=ES  
Fecha: 2017.03.29 14:41:50 +02'00'

LA ABOGADA COORDINADORA

Firmado por ASCENSION CABO IRANZO  
- NIF: [REDACTED]  
Fecha: 29/03/2017 14:29:05 CEST