



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 414/2013

(Pleno)

La Laguna, a 27 de noviembre de 2013.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento, aprobado por el Decreto 142/2010, de 4 de octubre (EXP. 433/2013 PD)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias el 23 de octubre de 2013 (RE 25 de octubre de 2013) se solicita, al amparo del artículo 11.1.B.b) en relación con el artículo 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, Dictamen sobre el *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento, aprobado por el Decreto 142/2010, de 4 de octubre*, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 23 de octubre de 2013, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de Dictamen.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario y se dirige a la aprobación de una disposición que pretende modificar una norma reglamentaria de desarrollo de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (LOT), modificada por la Ley 14/2009, de 30 de diciembre.

Este carácter del proyecto de reglamento determina la preceptividad del Dictamen, la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo y la legitimación del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias para solicitarlo, según los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias.

* PONENTE: Sr. Fajardo Spínola.

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación. Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa reglamentaria [Norma vigésimo quinta.1.a) y vigésimo sexta.1 del Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las Directrices sobre su forma y estructura], emitido el 10 de julio de 2013 por la Dirección General de Ordenación y Promoción Turística, que contiene informe de impacto por razón de género [artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con la Disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias], y memoria económica (artículo 44 de la Ley 1/1983, antes citada), en la que se justifica que la Disposición que se propone no tiene repercusión en el gasto público. El 11 de julio de 2013 se complementa tal memoria.

- Memoria sobre medidas de simplificación, emitida el 11 de julio de 2013 por la Dirección General de Ordenación y Promoción Turística (artículos 7 y 8 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa).

- Informe de la Unidad de Asuntos Económicos, emitida el 17 de julio de 2013 por la Secretaría General de Presidencia del Gobierno [artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, de 18 de diciembre, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, emitido con carácter favorable con fecha 22 de julio de 2013 [artículo 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero].

- Informe de fecha 29 de julio de 2013 de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad [art. 63.c) del Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad y el art. 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa].

- Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico del Gobierno, de 3 de octubre de 2013 [artículo 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero]. Este informe, tal como viene señalando el Consejo Consultivo de Canarias, ha de recabarse al final del procedimiento, con posterioridad a todos los demás. En consecuencia, resulta inconveniente la práctica de su anticipación, y mucho más en este caso cuando sus conclusiones han sido objeto de comentario por informes posteriores.

- Certificación, de 30 de agosto de 2013, acreditativa del cumplimiento del trámite de audiencia concedido a las entidades y asociaciones del sector, así como informe justificativo del resultado de las alegaciones presentadas, emitido el 2 de septiembre de 2013 por la Dirección General de Ordenación y Promoción Turística.

- Informe, de 14 de octubre de 2013, de la Dirección General de Ordenación y Promoción Turística, en el que se da respuesta a las alegaciones presentadas, así como a las observaciones formuladas en el informe del Servicio Jurídico.

- Informe de legalidad, de 8 de octubre de 2013, emitido por la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno [artículo 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 21 de octubre de 2013 (artículo 2 del Decreto 45/2009, de 21 de abril, regulador de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

II

1. Competencia para dictar la norma proyectada y marco normativo en el que se inserta.

El PD que nos ocupa tiene por objeto modificar parcialmente el Decreto 142/2010, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Alojamiento, cuyo proyecto fue objeto de nuestro Dictamen 643/2010, de 20 de septiembre de 2010.

En el mismo tuvimos ocasión de pronunciarnos sobre la competencia de Canarias en esta materia y el contexto normativo de aquella disposición, por lo que procede aquí reiterar lo que en aquel Dictamen se indicó:

“La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia para regular la actividad turística de alojamiento objeto del Proyecto de Decreto en virtud de lo previsto en el artículo 30.21 del Estatuto de Autonomía (artículo 29.14 en su redacción originaria), que le otorga competencia exclusiva en materia de turismo y en cuyo ejercicio fue aprobada la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, recientemente modificada por la Ley 14/2009, de 30 de noviembre. Del mismo modo, el contenido del PD incide en la competencia exclusiva prevista en el art. 30.15 del EAC.

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior e incorporada al Ordenamiento español por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ha obligado a adaptar la práctica totalidad de la normativa reguladora del sector turístico a un régimen menos intervencionista que facilite la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, caracterizado esencialmente por la supresión del régimen de autorización previa para la apertura de los establecimientos y su sustitución por un régimen caracterizado por la comunicación previa de inicio de la actividad y la presentación de declaraciones responsables, sin perjuicio de las autorizaciones de carácter ambiental y territorial, legal o reglamentariamente preceptivas.

Este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en diversos Dictámenes (516/2009, 630/2009, 59/2010) sobre el alcance de 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 (Directiva de Servicios), a los que nos remitimos. La norma comunitaria pretende avanzar hacia un auténtico mercado interior de los servicios en el que los Estados miembros se vean obligados a suprimir las barreras que impidan u obstaculicen el establecimiento de nuevos negocios o la prestación transfronteriza de servicios, garantizando que tanto los prestadores como los destinatarios de los servicios se beneficien de la libertad de establecimiento y la de prestación de servicios, consagradas en los artículos 43 y 49 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, promoviendo la simplificación de procedimientos y la eliminación de obstáculos a las actividades de servicios y potenciando la confianza recíproca entre Estados miembros y entre prestadores y consumidores en el mercado interior.

Con esta finalidad, la Directiva de Servicios suprime, con carácter general, los requisitos que obstaculizan las libertades comunitarias, si bien se reconoce a los

Estados miembros la posibilidad de establecer, excepcional y justificadamente, regímenes de autorización, siempre que no resulten discriminatorios, obedezcan a una razón imperiosa de interés general y el objetivo perseguido no se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva. Se consagra, pues, como regla general la no sujeción a autorización del acceso a una actividad de servicios, si bien se admite la posibilidad de exigirla de forma excepcional y siempre que concurren determinados requisitos, que habrán de motivarse suficientemente en la norma correspondiente.

La Directiva resulta aplicable a una amplia gama de actividades y, entre ellas y en lo que ahora interesa, a los servicios turísticos, incluyendo expresamente los de alojamiento y restauración, los que prestan las agencias de viaje y los guías de turismo y los servicios de ocio (Considerando 33).

La Directiva ha supuesto para los Estados miembros el deber de revisar y modificar los regímenes de autorización a los que están sometidas las actividades de servicio en su territorio nacional.

(...).

La Comunidad Autónoma de Canarias, en su ámbito competencial, ha llevado a cabo la labor de adaptación de diversas leyes a las nuevas previsiones de la legislación básica impuestas por la Directiva de Servicios, entre las que se encuentra la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, cuya modificación fue operada por la ya señalada Ley 14/2009. Esta modificación ha supuesto la eliminación de la exigencia generalizada de autorizaciones administrativas turísticas para el acceso y ejercicio de actividades de esta naturaleza y su sustitución, también con carácter general, por un régimen de comunicación previa [artículos 13.2.a) y 24.1], con las salvedades antes expresadas”.

2. Objeto, finalidad y contenido de la norma proyectada.

La Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, viene a regular en sus artículos 31 a 46 la actividad turística de alojamiento.

El desarrollo reglamentario de esta regulación se contiene en el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento aprobado por el Decreto 142/2010, de 4 de octubre, que, como señalamos anteriormente, reguló la actividad turística de alojamiento de acuerdo con las nuevas exigencias de la Directiva 2006/123/CE.

Ahora bien, el art. 12 de aquel Reglamento preceptúa que determinados establecimientos turísticos de alojamiento (hoteles de cinco estrellas, hoteles de cinco estrellas gran lujo, hoteles rurales, hoteles emblemáticos, casas rurales y casas emblemáticas) tienen la obligación de *“disponer de alguna certificación de calidad y gestión medioambiental”*, estableciendo la Disposición Transitoria Segunda del Decreto que esta obligación debía cumplirse en el plazo de tres años *“contados desde la presentación de la comunicación de inicio de la actividad, o, en su caso, desde la notificación del otorgamiento de la autorización de apertura”* o en su caso, para los establecimientos preexistentes, desde la entrada en vigor del Decreto, esto es desde el 16 de octubre de 2010.

Asimismo, por el art. 31.1.c), se establecía el incumplimiento de aquella obligación como una de las causas de revocación de la autorización.

Pues bien, habiendo transcurrido aquellos tres años y, por tanto, cumplido el plazo de adaptación dado por la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 142/2010, se ha puesto de manifiesto, tanto por el sector empresarial afectado, como por las Administraciones Públicas con competencia en la materia, la contradicción existente entre la exigencia de certificaciones de calidad con carácter obligatorio dispuesto en el art. 12 del Decreto (certificación de calidad y de gestión medioambiental) respecto al carácter voluntario establecido por el artículo 26.1.a) de 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.

Asimismo, tal exigencia es contraria a lo establecido en el art. 20 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso de las actividades de servicio y su ejercicio, que, como proclama su Disposición Final, es de carácter básico.

Por tanto, es preciso dar una nueva redacción a los referidos artículos, de manera que se logre el objetivo de fomentar unos servicios turísticos de calidad sin restringir la libre prestación de servicios. Este es el objeto del presente Proyecto de Decreto en cuanto modifica los arts. 12 y 31.1.c).

Se compone el Proyecto de Decreto que nos ocupa de una parte introductoria, a modo de Preámbulo, donde se justifica la norma proyectada; una parte dispositiva en la que se contiene un artículo único, con dos apartados, cada uno de los cuales da una nueva redacción a los arts. 12 y 31 del Decreto 142/2010; y una parte final que contiene una única disposición final en la que se establece que la norma entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

El PD sometido a Dictamen de este Consejo se adecua los parámetros normativos de aplicación.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento, aprobado por el Decreto 142/2010, de 4 de octubre, se considera conforme a Derecho.