Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 1 5 / 2 0 2 4

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 5 de diciembre de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Proposición de Ley de modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (EXP. 693/2024 PPL)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y preceptividad del dictamen

1. Mediante escrito de 5 de noviembre de 2024 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día siguiente), la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, al amparo del art. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), y 143.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC) solicita dictamen, por el procedimiento ordinario, sobre la *Proposición de Ley de Modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias*.

Acompaña a la solicitud de dictamen el texto de la Proposición de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista Canario, indicándose en el escrito de solicitud que ha sido tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Canarias en sesión celebrada los días 22 y 23 de julio de 2024.

2. La preceptividad del Dictamen deriva, como se ha señalado, de lo dispuesto en el art. 11.1.A.c) LCCC, y en el art. 143.2 RPC, que disponen que habrá de solicitarse una vez que la proposición de ley ha sido tomada en consideración por la Mesa de la Cámara.

3. El expediente viene también integrado por la documentación relativa al criterio del Gobierno respecto a la toma en consideración de la Proposición de Ley

[*] **Ponente: Sr. de Millán Hernández.**

(en adelante PPL), así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, solicitado por la Mesa del Parlamento en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 140.2 RPC.

Consta un primer Acuerdo del Gobierno, adoptado en sesión celebrada el 9 de septiembre de 2024, en el que manifiesta su criterio desfavorable a la toma en consideración de la PPL, así como su no conformidad a la tramitación, con fundamento en los informes previamente emitidos por la Dirección General de Planificación y Presupuesto y la Consejería de Turismo y Empleo.

La Dirección General de Planificación y Presupuesto [art. 27.1.d) del Reglamento Orgánico de la extinta Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, aprobado por Decreto 175/2022, de 3 de agosto], de 3 de junio de 2024, concluyó en su informe lo siguiente:

«-Correspondería al Departamento de Turismo conocer el impacto socioeconómico que podrá tener la modificación de la Ley de Turismo propuesta, atendiendo al estado de sector, la situación de los establecimientos turísticos, y capacidad de los mismos para llevar a cabo la medida.

Por otra parte, la modificación de la ley propuesta, sí que supone un impacto en los presupuestos de gasto de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en tanto implica un incremento de gasto (de los créditos de los presupuestos de gastos), dado que se obliga al Gobierno de Canarias en el plazo de seis meses (desde su entrada en vigor) a convocar una subvención para financiar la obligación de implantar las camas elevables en los establecimientos turísticos, que presten servicio de alojamiento con menos de 50 habitaciones.

Igualmente correspondería en todo caso al departamento de turismo, la cuantificación de esas subvenciones atendiendo al número de establecimientos que se encuentran en esa situación, y del mismo modo determinar si cuentan con créditos suficientes para financiar la referida convocatoria de subvenciones, con los créditos que tienen consignados y autorizados para su departamento (en su sección) en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma vigente, y atendiendo a los escenarios presupuestarios plurianuales igualmente vigentes.

- En cualquier caso ha de indicarse que el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, exige que la totalidad de los gastos que puedan derivarse de la modificación de la Ley de Turismo propuesta, deben financiarse íntegramente con los créditos, que tenga autorizado el departamento (de Turismo, en su Sección), y con sujeción al plan presupuestario a medio plazo, y los escenarios presupuestarios plurianuales de la Comunidad Autónoma de Canarias igualmente vigentes (en la actualidad el plan presupuestario a medio plazo y los escenarios presupuestarios plurianuales de la Comunidad

Autónoma de Canarias para 2025- 2027, aprobado por Acuerdo del Gobierno de Canarias de 15 de abril del 2024), de manera que no implique incremento de gasto público más allá de los consignados y autorizados para su sección.

Así, los referidos gastos, no podrán implicar ni forzar un incremento de gasto público más allá de los consignados y autorizados para el departamento de Turismo, en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias vigente, y deben sujetarse a los escenarios presupuestarios plurianuales de la Comunidad Autónoma de Canarias igualmente vigentes.

Del mismo modo, las medidas previstas en la ley no podrán implicar una disminución de ingresos que afecte al cumplimiento del principio de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera.

-Se ha de tener presente que, en los apartados 1 y 2 del artículo 67, de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria, se determina que la gestión del sector público está sometida al régimen presupuestario anual aprobado por el Parlamento, con los límites establecidos en el escenario plurianual, así como que las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de los sujetos que componen el sector público con presupuesto limitativo que afecte a los gastos e ingresos públicos, deben valorar sus repercusiones y efectos en los escenarios presupuestarios plurianuales».

- La Consejería de Turismo y Empleo, en informe de 5 de septiembre de 2024, entre otras consideraciones, expone lo siguiente:

«La Proposición de Ley que ahora se informa, no parece ser el cauce adecuado para otorgar carta de naturaleza a un texto que, en cuanto al contenido forma parte de lo que debería ser en todo caso el desarrollo reglamentario de la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, no acomete toda la problemática de salud laboral que afecta al sector servicios y no incorpora la necesaria discusión con todos los sectores afectados ni la suficiente participación ciudadana que la pueda hacer coherente con el resto del ordenamiento jurídico sectorial, cuya reforma es parte sustancial de la acción de gobierno de este departamento de un sector nuclear en la economía, la sociedad y el territorio de Canarias, como es el turismo», por lo que concluye manifestando su no conformidad con la toma en consideración de la PPL.

Recibido este primer Acuerdo, la Mesa del Parlamento, en reunión celebrada el 12 de septiembre de 2024, acordó interesar del Gobierno la subsanación de su Acuerdo en cuanto a la justificación expresa y motivada, en concreto en cuanto: a) a la eventual incidencia de dicha proposición de ley en el presupuesto en curso, con indicación de las partidas concretas del estado de ingresos o gastos que resulten

implicadas en el ejercicio presupuestario corriente (STC 17/2019, FJ 4, b);al impacto económico previsible derivado de la aprobación de la citada iniciativa legislativa en el ejercicio presupuestario en curso, especificado en una cifra o montante económico concreto y, finalmente, la conexión directa entre las medidas contempladas en dicha proposición de ley y el mayor gasto que se derivaría de la misma, teniendo en cuenta lo dispuesto en el apartado Cinco del artículo único de la PPL.

Se acordó así mismo dejar pendiente la adopción del acuerdo relativo a la adecuación reglamentaria de la no conformidad del ejecutivo respecto a la tramitación de la proposición de ley de referencia hasta la remisión por el Gobierno de Canarias de los extremos solicitados.

En contestación a este requerimiento, el Gobierno adopta Acuerdo con fecha 23 de septiembre de 2024, manteniendo su criterio. Nuevamente, la Mesa de la Cámara, con fecha 1 de octubre, considerando que el citado Acuerdo no se acomodaba en su contenido a lo solicitado con fecha 12 de septiembre, solicita nuevo informe que ofrezca debida respuesta, con expresa indicación de que «*la no remisión de la justificación expresa y motivada solicitada, con aclaración de las partidas concretas del presupuesto en curso que resultarían afectadas de resultar aprobada la proposición de ley, así como del concreto impacto presupuestario estimado, conllevaría que no se han cumplimentado las exigencias que determina el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia para dar efectividad al veto presupuestario del Gobierno*».

En nuevo Acuerdo de fecha 7 de octubre de 2024, el Gobierno reitera la no conformidad a la tramitación de la PPL por implicar incremento del gasto. Con carácter previo a la adopción de este Acuerdo se emitieron informes complementarios por la Dirección General de Planificación y Presupuesto y la Consejería de Turismo. En esencia, el primero de los citados indica que la iniciativa legislativa tiene un impacto presupuestario real y efectivo al suponer un incremento del gasto, ya que establece una nueva línea de subvenciones para lo que no existe partida presupuestaria concreta y específica en el ejercicio 2024 ni está prevista en la propuesta de presupuesto de gastos de turismo para el 2025. Por su parte, el segundo informe, tras constatar que la subvenciones previstas en la PPL son de imposible ejecución en el presente año (pues la Ley no estaría aprobada), señala que, por lo que se refiere al ejercicio 2025 se podrían realizar las modificaciones de créditos oportunas para financiar la obligación de implantar camas elevables prevista en ejecución presupuestaria, pero dentro de los límites de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a los que está sometido todo presupuesto público.

Finalmente, la Mesa del Parlamento, adoptó el siguiente Acuerdo en sesión celebrada el 15 de octubre de 2024:

«Primero. Admitir a trámite el escrito del Gobierno, en cuanto al criterio manifestado respecto a la toma en consideración, elevarlo al Pleno a los efectos previstos en el apartado 4 del artículo 140 del Reglamento.

Segundo. Declarar no procedente la no conformidad del Gobierno a la tramitación de la proposición de ley referida, habida cuenta que no se ha acreditado que la iniciativa implique aumento de créditos o disminución de ingresos en el presupuesto del ejercicio en vigor, conforme a lo previsto en el artículo 140.2 in fine del Reglamento ni acomodarse el ejercicio de la facultad gubernamental de oposición a la tramitación, o veto presupuestario, a las exigencias derivadas de la doctrina del tribunal Constitucional para considerar fundado el ejercicio de dicha facultad gubernamental, pues lo contrario podría implicar una limitación del ius in officium protegido constitucionalmente, artículo 23.2 CE».

Doctrina constitucional sintetizada en la Sentencia 53/2021, de 15 de marzo, que sostiene que la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad presupuestaria.

4. El expediente no se acompaña de un estudio económico sobre el coste que conllevará la aprobación de la Ley.

5. Finalmente, la Proposición de Ley, como ya se ha expuesto, ha sido tomada en consideración por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada los días 22 y 23 de octubre de 2024.

II

Objeto, justificación, estructura y contenido de la norma proyectada

1. La PPL tiene por objeto la modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, con la finalidad de imponer la obligación a los establecimientos turísticos que prestan servicios de alojamiento en Canarias, con determinadas excepciones, de que la totalidad de las camas del establecimiento, salvo las supletorias, sean mecánica o electrónicamente elevables.

Como correlativo del establecimiento de esta obligación se regula el régimen sancionador aplicable a su incumplimiento y se prevé el otorgamiento de subvenciones a los establecimientos de pequeña dimensión.

2. Por lo que respecta a su justificación, indica la Exposición de Motivos lo siguiente:

«I

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, mediante la Resolución núm. 70/1, el documento "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible", que incluye 17 objetivos de desarrollo sostenible (los llamados ODS), amparados bajo el paraguas de la sostenibilidad social, medioambiental y económica. Esta Agenda hizo que los países miembros incorporaran la sostenibilidad en su estrategia de presente y de futuro, también en cuanto a la actividad turística.

El 21 de diciembre de 2020 la Asamblea General de las Naciones Unidas dictó la Resolución 75/229 denominada "Promoción del turismo sostenible, para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente", que reafirmaba la Resolución 70/1, y que, entre otros aspectos, invita a los gobiernos y a otras partes interesadas a promover y apoyar a un modelo de turismo más sostenible, basado en la inclusión social, la reducción de las desigualdades entre otras cuestiones.

Por su parte, la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible, en su "Prioridad 6.1. Favorecer la creación de empleo decente" dispone que <<Se continuará promoviendo la creación de entornos de trabajo seguros y saludables como potenciador de la salud de las personas y de su bienestar, así como de la productividad. Sin personas sanas y saludables no será posible mejorar los estándares de productividad con los que operan las empresas>>. Asimismo, este documento plantea tres metas relacionadas con la salud laboral y seguridad en el trabajo y con la necesidad de integrar la fuerza laboral en la mejora de la productividad del sector turístico:

Meta Canaria 8.8.1. Reducir la siniestralidad laboral en todos los sectores y en todas las islas.

Meta Canaria 8.8.2. Mejorar la salud laboral en todos los entornos de trabajo, implementando medidas de prevención de riesgos efectivas.

Meta Canaria 8.9.3. Intensificar el desarrollo de inteligencia turística, cualificando a la fuerza laboral del sector, promoviendo la gobernanza, la cooperación y la visión colectiva para contribuir al interés empresarial, laboral y general de Canarias».

Añade a todo ello la Exposición de Motivos que la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias y su desarrollo reglamentario, establecen una serie de medidas destinadas a mejorar los estándares de calidad del sector turístico en Canarias, por lo que «*se considera necesario profundizar en la modernización e innovación en la higiene y limpieza de los establecimientos turísticos que prestan servicios de alojamiento para una mejora de la calidad y el confort, lo cual es*

necesario tanto por la percepción visual como por el bienestar de los clientes y usuarios».

3. En cuanto a su estructura, la PPL consta de:

- Una parte introductoria, denominada adecuadamente «*Exposición de Motivos*», donde se justifica la iniciativa normativa parlamentaria, su contenido y el marco competencial a cuyo amparo encuentra cobertura la futura norma jurídica que se pretende aprobar, con rango de ley.

- Una parte dispositiva integrada por un Título Único, que se integra por los siguientes seis apartados:

Uno.- Se introduce un nuevo art. 44

Dos.- Se adiciona un nuevo apartado 16 al artículo 75.

Tres.- Se adiciona dos nuevos apartados 21 y 22 al artículo 76

Cuatro.- Se adiciona un nuevo apartado 11 al art. 77

Cinco.- Se introduce una disposición adicional séptima

Seis.- Se introduce una disposición transitoria tercera.

El texto se completa con una Disposición final, relativa a la entrada en vigor de la norma.

4. En lo que se refiere al contenido de la PPL, el apartado II de la Exposición de Motivos señala:

« (...) se introduce un artículo 44 en la Ley 7/1995, que impone la obligación a los establecimientos turísticos que prestan servicios de alojamiento en Canarias de que la totalidad de las camas del establecimiento, salvo las supletorias, sean mecánica o electrónicamente elevables.

Con esta medida, el personal de limpieza podrá accionar la elevación de la cama, de forma que la altura a la cual se sitúe permita una mejor limpieza del suelo de la habitación o de los elementos sobre los que se asienta la cama, lo cual incidirá también en la protección de su salud laboral.

Se excepcionan de esta obligación general los establecimientos que por ubicarse en inmuebles con valor patrimonial, obedecer a una explotación turística de carácter familiar o por lo reducido de la unidad de explotación que presentan, resulta aconsejable excluirlos de la misma.

Además, se modifica el régimen sancionador previsto en la Ley 7/1995, para introducir las consecuencias jurídicas derivadas del eventual incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley.

Con el objeto de facilitar a establecimientos de pequeña dimensión la implantación de las camas elevadas se mandata al Gobierno de Canarias la convocatoria de subvenciones para su financiación.

Por último, se modifica la disposición transitoria tercera, sin contenido por derogaciones previas, para incorporar un calendario de implantación progresiva de la obligación de instalar camas elevables para los titulares de establecimientos turísticos que prestan servicios de alojamiento».

III

Marco competencial de la norma proyectada

La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el presupuesto esencial de validez de cualquier clase de norma jurídica -legal o reglamentaria- proyectada.

En este sentido, resulta necesario constatar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia para dictar la PPL que se somete a la consideración de este Consejo, pues la competencia constituye *conditio sine qua non* para incorporar en el ordenamiento jurídico, cualquier innovación o modificación que se pretenda efectuar. Y, además, deberá ajustarse al bloque de constitucionalidad, integrado no sólo por el texto Constitucional, sino también por el vigente Estatuto de Autonomía de Canarias.

Pues bien, la norma proyectada encuentra cobertura en la competencia exclusiva en materia de turismo que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud de lo previsto en el art. 129 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EAC) y que, específicamente, incluye, de acuerdo con su apartado b), «*la ordenación del sector turístico, que abarca la regulación de las empresas, actividades y establecimientos turísticos, la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y de los prestadores de servicios turísticos, la implantación, coordinación y seguimiento del sistema de información turística y la regulación del régimen de inspección y sanción, así como de los medios alternativos de resolución de conflictos*».

Sobre el alcance de esta competencia exclusiva, este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en diversos Dictámenes. Así, en nuestro Dictamen 258/2022, de 28 de junio, hemos razonado lo siguiente en relación con esta competencia:

«Por lo que se refiere a este marco competencial, el preámbulo del PD hace referencia a que la Constitución Española establece en el art. 148.1.18.ª que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. Además, nuestra Carta Magna dispone en el art. 149.3 que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos.

La capacidad normativa que ostenta la Comunidad Autónoma para el desarrollo reglamentario objeto del PD que se dictamina, deriva de la previsión contenida en el art. 129.b) del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC), que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye en todo caso:

«a) La planificación del turismo, que comprende la fijación de los criterios y condiciones de crecimiento y desarrollo de la oferta turística, la programación de infraestructuras de interés general, así como la creación, ejecución y control de las ayudas públicas autonómicas dirigidas al sector turístico, prestando especial atención a la rehabilitación de las zonas turísticas.

b) La ordenación del sector turístico, que abarca la regulación de las empresas, actividades y establecimientos turísticos, la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y de los prestadores de servicios turísticos, la implantación, coordinación y seguimiento del sistema de información turística y la regulación del régimen de inspección y sanción, así como de los medios alternativos de resolución de conflictos.

c) La protección del espacio y de los recursos turísticos.

d) La promoción interior y exterior del turismo, en particular, la información turística, la apertura de oficinas en el extranjero, la suscripción de acuerdos con entidades promocionales no españolas y la protección y fomento de la imagen turística de Canarias, sin perjuicio de las competencias del Estado en la materia.

e) La gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad autonómica. Para facilitar la coordinación entre estos y los establecimientos de la red de Paradores del Estado que se ubican en Canarias, el Gobierno de Canarias podrá participar, en los términos que establezca la legislación estatal, en los órganos de administración de Paradores de Turismo de España.

f) La enseñanza y la formación turísticas que no den derecho a la obtención de un título oficial, sin perjuicio de la competencia en materia de formación profesional».

Como señalaba el DCC 630/2009, de 6 de noviembre, emitido en relación con el Proyecto de Ley por el que se modificaba la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias «El turismo constituye una materia de la competencia exclusiva de la Comunidad

Autónoma de Canarias, de conformidad con lo previsto en el artículo 30.21 del Estatuto de Autonomía de Canarias. En ejercicio de esta competencia fue aprobada la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (LOTC), cuya modificación ahora se pretende. Sobre el alcance de esta competencia exclusiva autonómica ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo en diversos Dictámenes, emitidos en relación con el Proyecto que fue posteriormente la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (LOTC), Dictamen 76/2001; sobre el Proyecto de Ley de Medidas Urgentes en materia de Ordenación, Territorio y Turismo de Canarias, Dictamen 36/2003; sobre las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias aprobadas por la Ley 19/2003, de 14 de abril, Dictamen 230/2008; respecto de la Proposición de Ley de Modificación del DL 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de la Ley 19/2003, de 14 de abril, de Directrices de Ordenación General de Canarias, DCC 44/2007; y entre otros los Dictámenes 44/2007 y 363/2008», en estos dictámenes, a cuyo contenido nos remitimos a los efectos de evitar innecesarias reiteraciones, se encuentra recogida nuestra doctrina sobre esta materia, si bien la referencia al art. 30.21 EAC lo ha de ser al actual art. 129 EAC», doctrina que resulta ser igualmente aplicable al presente asunto.

Por otra parte, pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la PPL, también la Comunidad Autónoma ostenta, en virtud de lo dispuesto en el art. 141.2 b) del Estatuto de Autonomía, la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de ordenación y ejecución de medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo la salud laboral. No obstante, aun cuando las medidas previstas en las condiciones de desarrollo del trabajo de las personas dedicadas a la limpieza de los establecimientos turísticos, el título prevalente es el señalado de *«turismo»,* en tanto que habilita específicamente a la Comunidad Autónoma a regular las condiciones de los establecimientos.

A la vista de lo expuesto, y dado que La PPL objeto de este Dictamen se incardina precisamente en la competencia exclusiva reconocida en este precepto sobre la regulación de los establecimientos turísticos, se ha de concluir que la PPL examinada se dicta en ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias.

IV

Observaciones a la exposición de motivos y contenido de la Proposición de Ley

Artículo único, por el que se modifica la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias

A. Numeral Uno

- Artículo 44.2

Por razones sistemáticas, el apartado e), referido a los apartamentos, villas y viviendas vacacionales, debería constituir un apartado diferente, ya que el encabezamiento de este apartado 2 se refiere, con carácter general, a establecimientos que no superen las veinte camas, en tanto que el comentado rebaja este número a 10.

- Artículo 44.3

Procede mejorar la redacción del precepto, pues no existe una «norma española de transposición del Real Decreto 1644/2008, de 10 de octubre, por el cual se establecen las normas para la comercialización y puesta en servicio de las máquinas», sino que precisamente esta norma reglamentaria es la que opera la transposición al derecho interno español de las disposiciones de la Directiva 2006/42/CEDEL Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo. En todo caso, los equipos de elevación de las camas deberán cumplir lo dispuesto en esta Directiva y en el Real Decreto citado, o normas que los sustituyan.

Por otra parte, el precepto no concreta la altura mínima que puedan alcanzar las camas elevables a efectos de que se pueda cumplir con la finalidad señalada en la Exposición de Motivos de la PPL cuando indica que «*con esta medida, el personal de limpieza podrá accionar la elevación de la cama, de forma que la altura a la cual se sitúe permita una mejor limpieza del suelo de la habitación o de los elementos sobre los que se asienta la cama, lo cual incidirá también en la protección de su salud laboral*».

B. Numerales Dos y Tres

- Apartado 16 del artículo 75 y apartado 21 del artículo 76

De conformidad con el nuevo apartado 16 del art. 75 de la Ley de Turismo que ahora se adiciona, se considera infracción muy grave el incumplimiento de las

obligaciones que se contienen en el art. 44, relativas a la instalación de camas elevables, en los términos establecidos en la disposición transitoria tercera.

Por su parte, el apartado 21 del art. 76 considera infracción grave el incumplimiento de los porcentajes o de las fechas establecidas en la disposición transitoria tercera, relativas a la instalación de las camas elevables, cuando se haya iniciado la implantación de las mismas y la infracción no tenga la consideración de muy grave.

La lectura de ambos preceptos evidencia una marcada indeterminación en la configuración de ambas infracciones administrativas, sobre todo de las muy graves.

Además del cumplimiento del principio de reserva de ley en la determinación objetiva de la relación de infracciones y sanciones, es necesario, como viene exigiendo la jurisprudencia –SSTS de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, STC 18/1981 y otras posteriores– aludiendo que «*los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo sancionador, como manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado de la que participa la potestad sancionadora de la Administración, con el cumplimiento de las garantías y valores constitucionales del derecho penal aplicables al Derecho administrativo, sin perjuicio de las diferencias de uno y otro procedimiento y diverso ámbito sustantivo*».

Lo que se traduce en la necesidad de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas.

En la proposición de la norma legal que se dictamina no se aprecian criterios suficientes que permitan dilucidar con la exigida precisión qué conducta o conductas pueden constituir el tipo. La disposición transitoria tercera se limita a establecer plazos y porcentajes de implantación, cuyo incumplimiento, tal como resulta de la regulación propuesta, puede constituir infracción grave o muy grave, pero no existe modulación alguna que permita dilucidar con precisión su calificación.

Tampoco puede interpretarse que la muy grave se reserve para un incumplimiento total equivalente a no haber iniciado la sustitución de las camas puesto que, aun habiéndose iniciado, puede cometerse una infracción de este carácter.

Como hemos señalado, entre otros, en nuestro Dictamen 42/2023, de 1 de febrero, *«la configuración de las normas sancionadoras ha de respetar las exigencias de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de los principios constitucionales que*

delimitan la potestad sancionadora. En este sentido, conforme sostiene la jurisprudencia constitucional, ha de asegurarse el cumplimiento de la doble garantía, material y formal, que deriva del art. 25.1 de la Constitución (SSTC 50/2003, de 17 de marzo, 161/2003, de 15 de septiembre, y 25/2004, de 26 de febrero, entre otras).

La garantía formal implica la suficiencia de rango de las normas en las que se tipifiquen las infracciones y se establezcan las sanciones, normas que han de tener la condición de ley en sentido formal, pues el Tribunal Constitucional considera que la expresión "legislación vigente" empleada por el art. 25.1 de la Constitución equivale a una reserva de ley en materia sancionadora (SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4, y 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3), sin perjuicio de que dicha norma pueda remitirse a otras de rango reglamentario, siempre y cuando en la propia ley se encuentren suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer.

Junto a la garantía formal, el cumplimiento de la garantía material ha de traducirse en la precisa tipificación de los ilícitos administrativos y de las correspondientes sanciones, tarea que debe culminar con un grado de concreción suficiente que permita garantizar que los interesados puedan conocer qué tipo de conducta será considerada como infracción y cuáles son sus consecuencias jurídicas. En este sentido, no se trata simplemente de asegurar que sea una norma legal la que contemple la conducta punible, sino de que ésta describa con precisión dicha conducta.

También son de aplicación el principio de legalidad en materia sancionadora en relación con el de seguridad jurídica, que exigen la minuciosa tipificación de las infracciones (DCC 192/2015, de 18 de mayo)».

En consecuencia, las infracciones deben estar debidamente tipificadas en la norma jurídica de tal manera que no exista incertidumbre alguna. La norma debe reunir la condición de *lex certa,* que se logra con la determinación precisa de las conductas tipificadas como infracción y el contenido de las sanciones. A esta garantía material de especificación, taxatividad o previsibilidad, es lo constituye el principio de tipicidad.

C. Apartado Cuatro

El nuevo apartado 11 del art. 77 tipifica como infracción leve no mantener en correcto estado de funcionamiento y de actualización los mecanismos, equipos e instalaciones de camas elevables en los establecimientos en que éstas sean obligatorias en virtud de lo dispuesto en el art. 44.

Dado que en al Apartado Cuatro anterior se incluye también como infracción grave esta misma conducta en un nuevo apartado 22 del art. 76, *siempre y cuando el volumen de camas eventualmente no elevables por encontrarse en mal estado supere el 40% de las camas ofertadas*, procede, en virtud del principio de tipicidad de las infracciones, completar esta infracción leve con la referencia a que las camas en mal estado no superen el 40 % citado.

D. Apartado Cinco

Procede la revisión de la redacción, corrigiendo el inciso «*que con menos de 50 habitaciones*».

C O N C L U S I O N E S

1. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia suficiente para modificar la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.

2. La Proposición de Ley se ajusta en términos generales a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de los reparos y observaciones que se formulan en el Fundamento IV del presente Dictamen al citado proyecto normativo, a efectos de su íntegra adecuación al marco jurídico de aplicación.