

DICTAMEN 5/2012

Del Consejo Económico y Social de Canarias

sobre el avance de

**Anteproyecto de Ley de
renovación y cualificación
turística de Canarias.**

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno
de Canarias con fecha 26 de junio de 2012
por el procedimiento de urgencia

Aprobado por el Pleno del Consejo en sesión de
trabajo de fecha 24 de julio de 2012

DICTAMEN 5/2012

DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS

sobre el avance de

Anteproyecto de Ley de Renovación y Cualificación Turística de Canarias.

Preceptivo, solicitado por el Gobierno de Canarias por el trámite de urgencia.

Sumario

I. ANTECEDENTES.....	5
II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE RENOVACIÓN Y CUALIFICACIÓN TURÍSTICA DE CANARIAS".....	7
1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.....	7
2. Contenido.....	8
2.1. Exposición de Motivos.....	9
2.2. Texto articulado.....	9
2.3. Otras disposiciones.....	10
III. OBSERVACIONES AL "ANTEPROYECTO DE LEY DE RENOVACIÓN Y CUALIFICACIÓN TURÍSTICA DE CANARIAS".....	12
1. Observaciones de carácter previo.....	12
1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:.....	12
1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen del CES por el procedimiento de urgencia.....	12
1.1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley.....	14
1.2. Acerca del contenido de la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley.....	16
1.3. La conveniencia de un informe-memoria sobre previsibles efectos de la iniciativa legislativa sobre la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.....	17
2. Observaciones de carácter general.....	18
2.1. Evolución reciente del turismo en Canarias.....	18
2.2. Estado de opinión de los canarios sobre el turismo.....	22
3. Observaciones de carácter particular.....	26
3.1. Respecto del Título I.- Disposiciones generales (artículos del 1 al 4).....	26
3.2. Por lo que respecta al Capítulo II del Título II.- Renovación edificatoria (artículos del 9 al 14).....	26
3.3. Por lo que se refiere al Capítulo II del Título III.- Deber de atenerse al uso establecido (artículos del 21 al 23).....	27
3.4. Por lo que se refiere al Título V.- De la ordenación de diversos productos turísticos (artículos del 28 al 32).....	27
3.5. En cuanto a otras disposiciones incluidas en el avance de Anteproyecto de Ley.....	28
3.6. Otras propuestas de actuación para su eventual inclusión en el proyecto de norma.....	29
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	31

DICTAMEN 5/2012 del CES:

Anteproyecto de Ley de Renovación y Cualificación Turística de Canarias.

Dictamen preceptivo, solicitado por el Gobierno con fecha 26 de junio de 2012 por el procedimiento de urgencia.

Proyecto de dictamen elaborado por la *Comisión Permanente de Desarrollo Regional y Planificación Económica*, y aprobado por la misma en sesión de trabajo de 19 de julio de 2012.

Para más información:

Gabinete Técnico de Estudios y Documentación
Secretaría General

Ramón Aymerich de Vega (Estudios): Extensión 172
Juan Peña García (Documentación): Extensión 147
Francisco Cruz Delgado (Apoyo Documental). Extensión 173
Mari Carmen Reyes Marrero (Publicaciones): Extensión 143
Jaime de Querol Orozco (Apoyo Informático): Extensión 144

Plaza de la Feria, nº 1. Edificio Marina - Entreplanta
35003 LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

Telf.: 928 384963 y 928 384932
Fax: 928 384897

E-mail: gabinete.ces@gobiernodecanarias.org
Web: www.cescanarias.org

Dictamen del CES, preceptivo, solicitado por el Gobierno,
sobre el avance de

**"Anteproyecto de Ley de renovación y cualificación turística de
Canarias."**

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo por la **Ley 1/1992, de 27 de abril**, previa tramitación de la *Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica*, y de conformidad con el procedimiento establecido en el *Reglamento de Organización y Funcionamiento*, **Decreto 312/1993, de 10 de diciembre**, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba por *unanimidad*, en sesión de trabajo celebrada el **día 24 de julio de 2012**, con los requisitos que establece el **artículo 10.1.c) de la precitada Ley 1/1992, de 27 de abril**, el siguiente,

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES.

1. El **día 26 de junio de 2012**, tiene entrada en el Consejo la **solicitud de dictamen, preceptivo previo** firmada por la Secretaria General de la Presidencia del Gobierno, por el **procedimiento de urgencia**, sobre el avance de "**Anteproyecto de Ley de renovación y cualificación turística de Canarias**", en cumplimiento de lo establecido en el **artículo 4.2 a) y 5 de la Ley citada**.

Conforme a lo dispuesto en los **artículos 4.2 a) y 5.3, de la Ley 1/1992, de 27 de abril**, el dictamen habrá de ser emitido en el **plazo de quince días hábiles**, contado desde la recepción de la petición de Dictamen.

2. En relación a lo dispuesto en el **artículo 5.2 de la misma Ley 1/1992**, citada, con la solicitud de dictamen se **acompaña** la siguiente **documentación**:
 - *Avance de Anteproyecto de Ley de renovación y cualificación turística de Canarias.*
 - *Acuerdo de Gobierno, de 14 de junio de 2012, relativo al Informe sobre la lista de evaluación y Anteproyecto de Ley de renovación y cualificación turística de Canarias, y por el que se solicita con carácter urgente, el dictamen del Consejo.*
 - *Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley.*
 - *Decreto nº 66 del Presidente del Gobierno, de 28 de mayo de 2012, por el que se declara urgente la tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de renovación turística de Canarias.*
3. Conforme a las previsiones que se establecen en el **artículo 28.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social**, se acuerda remitir la solicitud del dictamen previo y sus antecedentes a la **Comisión Permanente de Trabajo de Desarrollo Regional y Planificación Económica**, para la preparación del **Proyecto de Dictamen** y su posterior valoración y emisión del **Dictamen**, en su caso, por el Pleno del Consejo.

4. La Comisión competente celebró sesiones de trabajo los días, 5 y 19 de julio de 2012. En la sesión de trabajo del día 5 de julio tiene lugar la comparecencia, a petición del Consejo, de D. Ricardo Fernández de la Puente Armas, Viceconsejero de Turismo, que interviene para explicar, en líneas generales, los aspectos esenciales que incluye la iniciativa legislativa que dictamina el Consejo.
5. Finalmente, en la última de las sesiones señaladas, la de 19 de julio de 2012, la Comisión Permanente, dándose las exigencias legales y reglamentarias, **aprueba por unanimidad el Proyecto de Dictamen preceptivo analizado por el Pleno.**

II. CONTENIDO DEL AVANCE DE "ANTEPROYECTO DE LEY DE RENOVACIÓN Y CUALIFICACIÓN TURÍSTICA DE CANARIAS".

1. Estructura y finalidad del texto sobre el que se dictamina.

El avance de Anteproyecto de texto normativo que se dictamina se compone de una exposición de motivos y 32 artículos, estructurados en cinco títulos. Todo ello, complementado con ocho disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, dos disposiciones derogatorias, una única disposición final y un anexo de definiciones.

De forma esquemática, la estructura del Anteproyecto de Ley de renovación y cualificación turística de Canarias, es la que se señala:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

TÍTULO I.- DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Finalidad.

Artículo 3. Otorgamiento de autorizaciones administrativas previas.

Artículo 4. Suelo turístico.

TÍTULO II.- DE LA RENOVACIÓN Y REGENERACIÓN TURÍSTICA.

CAPÍTULO I.- RENOVACIÓN URBANA.

Artículo 5. De la renovación urbana.

Artículo 6. Planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad.

Artículo 7. Competencia y procedimiento.

Artículo 8. Modalidades de gestión y ejecución.

CAPÍTULO II.- RENOVACIÓN EDIFICATORIA.

Artículo 9. Incentivos a la renovación.

Artículo 10. Incentivos en edificabilidad.

Artículo 11. Incentivos en materia de densidad de parcela.

Artículo 12. Incentivos en forma de plazas adicionales.

Artículo 13. Incentivos económicos y fiscales.

Artículo 14. Exceptuación de trámites.

CAPÍTULO III.- SUSTITUCIÓN Y TRASLADO DE LOS ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS.

Artículo 15. Sustitución y traslado.

Artículo 16. Incentivos por sustitución y traslado

Artículo 17. Traslado de equipamientos turísticos complementarios.

CAPÍTULO IV.- MATERIALIZACIÓN DE LOS DERECHOS A OBTENER PLAZAS ADICIONALES.

Artículo 18. Registro turístico de plazas alojativas.

Artículo 19. Obtención y materialización del derecho a plazas adicionales.

TÍTULO III.- DEL DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS.

CAPÍTULO I.- DEBER DE CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN EDIFICATORIA.

Artículo 20. Deber de conservación y rehabilitación edificatoria.

CAPÍTULO II.- DEBER DE ATENERSE AL USO ESTABLECIDO.

Artículo 21. Deber de atenerse al uso turístico.

Artículo 22. Declaración de incumplimiento del uso efectivo.

Artículo 23. Especialización de usos en las zonas turísticas.

TÍTULO IV.- ORDENACIÓN, GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LA RENOVACIÓN TURÍSTICA.

Artículo 24. Procedimiento abreviado de aprobación convencional de proyectos.

Artículo 25. Terminación convencional y resolución por mediación.

Artículo 26. Fin de la vía administrativa

Artículo 27. Límites de la mediación.

TÍTULO V.- DE LA ORDENACIÓN DE DIVERSOS PRODUCTOS TURÍSTICOS.

Artículo 28. Definición y régimen del condominio.

Artículo 29. Ordenación urbanística de las villas.

Artículo 30. Transformación de usos residenciales en villas.

Artículo 31. Informes técnicos de turismo.

Artículo 32. Acreditación de entidades facultadas para emitir los informes.

DISPOSICIONES ADICIONALES:

-Primera.

-Segunda.

-Tercera.

-Cuarta.

-Quinta.

-Sexta.

-Séptima.

-Octava.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

-Primera.

-Segunda.

-Tercera.

-Cuarta.

-Quinta.

-Sexta.

-Séptima.

-Octava.

-Novena.

DISPOSICIONES DEROGATORIAS:

-Primera.

-Segunda.

DISPOSICIÓN FINAL ÚNICA.**ANEXO DE DEFINICIONES.****2. Contenido.**

El *avance de Anteproyecto de Ley de renovación y cualificación turística de Canarias* tiene como objetivo la cualificación de las urbanizaciones, núcleos y productos turísticos de Canarias mediante la renovación y diversificación de su oferta, la modulación del crecimiento de la planta turística y su dinamización. Su finalidad, consiste en ordenar y modular el crecimiento de la oferta turística vinculándolo a la mejora de la calidad de la planta turística de alojamiento disponible y la implantación de nuevos equipamientos complementarios, evitar y reconducir la residencialización de las áreas turísticas y dotar a la Administración de instrumentos jurídicos eficaces para incentivar y asegurar el cumplimiento de los deberes de conservación, rehabilitación, y uso efectivo de los establecimientos turísticos, y favorecer una gestión pública coordinada, posibilitando la tramitación de los proyectos de renovación turística en plazos razonables y la resolución negociada de los conflictos a través de la mediación.

Del contenido del avance del Anteproyecto de Ley que se dictamina, se distingue entre la exposición de motivos, el texto articulado y otras disposiciones.

2.1. Exposición de Motivos.

En la *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley*, se hace referencia, entre otros aspectos, a la trayectoria de las Islas Canarias como destino turístico, al impulso dado a la cualificación turística tras la aprobación de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, a la apuesta por la regeneración integral de las urbanizaciones y núcleos turísticos de Canarias mediante intervenciones públicas y privadas, a la reconducción de la residencialización de los establecimientos turísticos, a la finalidad principal del Anteproyecto de Ley y a la técnica legislativa adoptada, mediante la que se ha optado por configurar y refundir en un solo texto toda la normativa anterior, incluidos muchos preceptos de la Ley 6/2009, de medidas urgentes, relativos a la cualificación turística.

2.2. Texto articulado.

Comienza el texto articulado del *Anteproyecto de Ley de medidas para la aplicación en la Comunidad Autónoma de Canarias de los principios rectores de la política presupuestaria*, con el **Título I**, dedicado a las “**Disposiciones generales**”. Dicho capítulo consta de cuatro artículos, que hacen referencia al objeto y a la finalidad de la Ley, así como al otorgamiento de autorizaciones administrativas previas, y al suelo turístico.

El **Título II**, con la rúbrica “**De la renovación y regeneración turística**”, consta de cuatro capítulos.

El **Capítulo I** regula la “Renovación urbana”, con referencia a los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad, a la competencia y procedimiento para la aprobación definitiva y revisión periódica de los planes de modernización, mejora e incremento de la competitividad y a las modalidades de gestión y ejecución de dichos planes de modernización.

El **Capítulo II** se ocupa de la “Renovación edificatoria”: se establecen incentivos a la renovación, incentivos en edificabilidad, incentivos en materia de densidad de parcela, incentivos en forma de plazas adicionales e incentivos económicos y fiscales.

El **Capítulo III** trata sobre la “Sustitución y traslado de los establecimientos turísticos”, regulando, entre otros aspectos, los incentivos por sustitución y traslado de los establecimientos de alojamiento, así como el traslado de equipamientos turísticos complementarios.

El **Capítulo IV** regula lo relacionado con la “Materialización de los derechos a obtener plazas adicionales”: el registro turístico de plazas alojativas y la obtención y materialización el derecho a plazas adicionales.

El **Título III “Del deber de conservación y rehabilitación de los establecimientos turísticos”** se divide en dos Capítulos, estando el **Capítulo I** dedicado al “Deber de renovación edificatoria” y el **Capítulo II**, al “Deber de atenerse al uso establecido”.

El Título IV “Ordenación, gestión y ejecución de la renovación turística” recoge el procedimiento abreviado de aprobación convencional de proyectos, la terminación convencional y la resolución por mediación, y los límites a dicha mediación.

El Título V, denominado “De la ordenación de diversos productos turísticos”, regula la definición y régimen del condominio, la ordenación urbanística de las villas, la transformación de usos residenciales en villas, los informes técnicos de turismo y la acreditación de las entidades facultadas para emitir informes.

2.3. Otras disposiciones

El avance de Anteproyecto de Ley se cierra con **ocho Disposiciones Adicionales**, relativas a los siguientes aspectos:

- La Disposición Adicional primera modifica e introduce determinados preceptos de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.
- La Disposición Adicional segunda modifica el artículo puntualmente el Decreto 84/2010, de 15 de julio, que regula el Sistema de Información Turística, el Registro General Turístico y el sistema informático que les da soporte.
- La Disposición Adicional tercera modifica el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos.
- La Disposición Adicional cuarta modifica el Reglamento de la actividad turística de alojamiento, aprobado por Decreto 142/2010, de 4 de octubre.
- En virtud de la Disposición Adicional quinta se modifica el Anexo contenido en las Directrices de Ordenación General y del Turismo de Canarias, aprobado por Ley 19/2003, de 14 de abril.
- Mediante la Disposición Adicional sexta se permite que los establecimientos alojativos turísticos, que hayan sido rehabilitados de forma integral, sin instar la previa declaración de obsolescencia prevista en el artículo 14 de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, pero con su mismo alcance y requisitos, podrían obtener los beneficios señalados en dicho artículo, siempre que las obras de rehabilitación fuesen posteriores a la entrada en vigor de la citada Ley 6/2009.
- La Disposición Adicional séptima faculta al titular del departamento competente en materia de turismo para actualizar los importes consignados en el artículo 5 del Decreto 138/2010, de 23 de septiembre.
- La Disposición Adicional octava establece la posibilidad de que las comunidades de bienes ordinarias y las comunidades de bienes en régimen de propiedad horizontal sobre edificios o complejo inmobiliarios que tengan una explotación turística única, puedan disponer de un solo contador de energía eléctrica para todo el edificio o complejo.

El Anteproyecto de Ley se completa con **nueve Disposiciones Transitorias**, referentes a los siguientes extremos:

- La Disposición transitoria primera versa sobre los incentivos previstos en la norma, que se otorgarán por un máximo de dos años, desde su entrada en vigor; transcurrido dicho plazo, el Gobierno los reducirá.
- La Disposición transitoria segunda señala que el Gobierno evaluará cada tres años la situación del sector turístico y remitirá al Parlamento un informe con las medidas legales y de gobierno necesarias.

- La Disposición transitoria tercera establece la posibilidad de que los establecimientos turísticos que en el momento de la entrada en vigor de la Ley tengan más de 10 años, dispondrán de un plazo de un año para presentar el informe técnico de inspección turística.
- La Disposición transitoria cuarta otorga un plazo máximo de dos años para que aquellos establecimientos hoteleros con plazas alojativas no hoteleras, que no dispongan de la autorización previa del artículo 24 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, se incorporen sin dicho requisito a la explotación hotelera, siempre que lo soliciten acreditando los mismos estándares de calidad que le fueron exigidos en función de su categoría al referido establecimiento.
- En virtud de la Disposición transitoria quinta, el Gobierno en un plazo de 18 meses, adaptará el instrumento de ordenación del Parque Natural del Archipiélago Chinito.
- La Disposición transitoria sexta señala la obligatoriedad de que los titulares de establecimientos alojativos que estén ejerciendo actividad turística, efectúen la comunicación al Registro de la Propiedad a que se refiere el artículo 21.2 de la presente norma.
- La Disposición transitoria séptima establece la aplicación directa e inmediata de las disposiciones contenidas en la norma, sin perjuicio de los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial vigentes.
- Mediante la Disposición transitoria octava se señala que el Gobierno deberá aprobar el Reglamento de la presente norma.
- La Disposición transitoria novena recoge la aplicación de la legislación urbanística en relación a la sustitución del propietario, hasta que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la presente Ley.

Concluye el avance de Anteproyecto de Ley con **dos Disposiciones Derogatorias**, una **Disposición Final**, de entrada en vigor y un **Anexo de Definiciones**, a efectos de clarificar algunos términos de la presente Ley.

III.OBSERVACIONES AL “ANTEPROYECTO DE LEY DE RENOVACIÓN Y CUALIFICACIÓN TURÍSTICA DE CANARIAS”.

1. Observaciones de carácter previo.

1.1. Aspectos formales de la solicitud de dictamen preceptivo previo:

1.1.1. Acerca de la solicitud de Dictamen del CES por el procedimiento de urgencia.

La sustitución del procedimiento normal, que incluye el **plazo de 30 días** para dictaminar, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la **reducción del término a 15 días**, como es el presente caso, **exige su motivación**.

Entre los antecedentes que se incluyen con la petición al CES de su dictamen preceptivo previo, se encuentra **certificación del Acuerdo del Consejo de Gobierno**, de 14 de junio de 2012, relativo al Informe sobre la Lista de Evaluación y Anteproyecto de Ley de renovación y cualificación turística de Canarias y acuerdos que procedan, en la que se hace constar que dicho órgano colegiado, ha acordado solicitar el preceptivo *Dictamen del Consejo Económico y Social* con carácter urgente. En dicha *certificación*, como justificación de la utilización del procedimiento de urgencia, se argumenta lo siguiente:

“Visto que según dispone la norma tercera, 4, 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, excepcionalmente el anteproyecto podrá presentarse simultáneamente con la lista de evaluación, en aquellos casos en los que el Presidente del Gobierno considere que han de tramitarse con carácter urgente sometiéndolas al Consejo de Gobierno para su pronunciamiento.

Visto que por Decreto 66/2012, del Presidente, de fecha 28 de mayo de 2012, se declaró urgente la tramitación del procedimiento de elaboración de la indicada iniciativa legislativa, dado que su aprobación, deberá materializarse antes del 13 de diciembre de 2012, fecha en la que finaliza la ampliación otorgada por la citada Ley 2/2012, de 8 de mayo.

Visto lo dispuesto en el artículo 5.3 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social, los informes y dictámenes preceptivos deberán emitirse en el plazo de un mes desde que se reciban las peticiones por el Consejo, o, si el Gobierno acuerda motivadamente la tramitación de urgencia, en el de 15 días, o aquel otro, inferior y suficiente, que el propio Gobierno haya fijado.

Considerando que los argumentos contenidos en el Decreto 66/2012, del Presidente antes citado, para declarar la urgencia en la tramitación de esta iniciativa, son suficientes para motivar la solicitud del preceptivo dictamen del Consejo Económico y Social también con carácter urgente, dado que el proyecto de Ley ha de ser aprobado por el Parlamento antes del 13 de diciembre de 2012”.

Tal y como se menciona en la certificación del Acuerdo del Gobierno, consta en el expediente *Decreto nº 66, de 28 de mayo de 2012*, del Presidente del Gobierno, por el que *se declara urgente la tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de renovación y cualificación turística de Canarias*, siendo la motivación principal de la urgencia el hecho de que el Proyecto de Ley sea aprobado por el Parlamento de Canarias antes del 13 de diciembre de 2012, fecha en la que finaliza la ampliación otorgada por la *Ley 2/2012, de 8 de mayo, de ampliación temporal de la Ley 6/2009, de 6 de mayo*.

En opinión del Consejo, le corresponden al Gobierno de Canarias velar porque se hagan compatibles procedimientos a los que legítimamente acude como peticionario de la consulta, como es el de urgencia, con una presencia del Consejo en el proceso de configuración de las políticas económicas y sociales y su expresión normativa, como es el caso, y no estemos, sin más, ante la simple observación de un trámite que, en función de cómo se solicita el dictamen, de los antecedentes que acompañan y sus motivaciones, estaría desprovisto de valor. Cuestiones sobre las que se vuelve más adelante.

La petición del dictamen por el procedimiento de urgencia tendría su fundamento, y desde luego a partir de una correcta configuración formal y material del expediente y sus antecedentes, en el hecho de que la preceptiva participación del Consejo sólo hubiera sido factible, precisamente, en la medida en que se presente la urgencia (acreditada) como **elemento determinante y constitutivo del fin perseguido** con la solicitud de dictamen previo, que no es otro que el de *hacer efectiva esa participación*.

Considera el Consejo que la solicitud de dictamen por el **trámite de urgencia exigiría para su justificación**, entre otras medidas, de la remisión de la totalidad de la documentación que debe acompañar a todo Anteproyecto de Ley, y cuyas omisiones se señalan más adelante.

Desde el punto de vista formal, los efectos que para la eficaz actuación del Consejo tiene el hecho de solicitar su intervención en el proceso de elaboración de la norma simultáneamente con otros procesos participativos y/o tramites de audiencia, o la ausencia de algunos de ellos, sitúa la participación del CES en fase preeliminar de la gestación de la norma, más situada en el terreno de las actuaciones previas de tipo administrativo que en el del momento de la expresión de la voluntad del Gobierno en relación a los propósitos, fundamentos y objetivos de la iniciativa objeto de Dictamen.

Sin perjuicio de todo ello, el Consejo admite la justificación para la solicitud de dictamen por el **trámite de urgencia**, con el argumento de que la entrada en vigor del texto sometido a dictamen, y las medidas que en él se introducen, produzcan efectos en el menor plazo posible, y ante el hecho objetivo de que el día 13 de diciembre de 2012 finaliza el período para otorgar autorizaciones previas, de las exigidas por la *Ley de Ordenación del Turismo de Canarias* en los supuestos contemplados en el *primer párrafo de las letras a) y e) del apartado 1 del artículo 16 de la Ley 6/2009, de 6 de mayo*. Fecha ésta, la del próximo 13 de diciembre de 2012, límite para que esté aprobada la Ley que en su caso establezca, por razones medioambientales o de ordenación del territorio, límites o restricciones a la creación de nueva oferta de alojamiento turístico y, especialmente, siempre que

dichas limitaciones vengan justificadas en la ordenación territorial atendiendo a la capacidad de carga de las islas.

Sin perjuicio de esta valoración, en opinión del CES y una vez más se reitera la conveniencia y necesidad de que se haga un uso razonable, meditado y prudente del procedimiento de urgencia. Declaración de urgencia que, según constata el Consejo en el ejercicio de su actividad consultiva rogada, suele producirse particularmente en asuntos de especial complejidad y trascendencia, y en los que puede quedar mayormente afectada la calidad que el Consejo Económico y Social trata de mantener en sus pronunciamientos¹.

1.1.2. Acerca de la documentación que acompaña al Anteproyecto de Ley de renovación y cualificación turística de Canarias.

Como ya se ha advertido antes, consta en el expediente la solicitud inicial de Dictamen preceptivo, firmada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, conforme a lo dispuesto en el *artículo 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social*, acompañada del texto del *Anteproyecto de Ley de renovación y cualificación turística de Canarias*.

Consta además, la preceptiva **certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno**, adoptando la petición de dictamen preceptivo del CES, tal y como exige el mencionado *artículo 5.1 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social*, y el *artículo 4.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social*, aprobado mediante *Decreto 312/1993, de 10 de diciembre*, así como la correspondiente **Lista de Evaluación**, que se rige por lo establecido en el *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; Decreto al que se le dio publicidad mediante *Resolución de 21 de marzo de 2012, de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno* (BOC nº 64, de 30 de marzo de 2012).

Conforme a lo señalado en la *Directriz tercera, apartado 4 del Decreto 20/2012*, excepcionalmente el anteproyecto podrá presentarse simultáneamente con la lista de evaluación y sin la tramitación previa de ésta, en aquellos casos en los que el Presidente del Gobierno considere que han de tramitarse con carácter urgente sometiéndolas al Consejo de Gobierno para su pronunciamiento.

Se aporta además, *Decreto 66/2012, del Presidente, de 28 de mayo de 2012*, por el que se declara urgente la tramitación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley de renovación y cualificación turística de Canarias.

¹ En efecto, las repercusiones de este Anteproyecto de Ley de renovación y cualificación turística de Canarias en el ámbito de los intereses económicos y sociales representados en el Consejo y la conveniencia de proceder, en consecuencia, a un examen más detallado de los aspectos materiales y de oportunidad en relación a dicha iniciativa legislativa, aconsejan disponer de tiempo suficiente y también de una mejor estructuración materia y formal de los antecedentes, de tal forma que se haga posible situar la preceptiva participación del CES en el proceso de definición normativa de las políticas públicas con contenido económico, social o laboral, con razonables criterios de eficacia, como si realmente importara la opinión del Consejo.

Sin perjuicio de la posibilidad de remisión y presentación simultánea contemplada en el *Decreto 20/2012*, lo deseable hubiese sido que se aportara al expediente, para una mejor valoración del Consejo del Anteproyecto de Ley que se dictamina, **la Memoria económica**, de acuerdo con lo dispuesto en el *artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, y que se rige por la *Instrucción de 23 de mayo de 2002, de la Dirección General de Planificación y Presupuesto* sobre los documentos y datos económicos que deben acompañar a los expedientes correspondientes a las disposiciones de carácter general. No obstante, cabe precisar que, conforme a la *norma undécima del Decreto 20/2012*, dentro de la Lista de Evaluación del Anteproyecto se hace referencia a la Memoria económica. En concreto se hace referencia, entre otros aspectos, a la *evaluación del impacto económico en el entorno socioeconómico al que va a afectar*, a la *evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de la Administración autonómica y sus organismos autónomos y demás entes públicos*, a la *evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de otras Administraciones*, a la *evaluación de las medidas propuestas y su incidencia fiscal*, etc.

También hubiese sido conveniente que se aportase el **Informe de la Oficina Presupuestaria** de la Consejería de Economía y Hacienda, conforme al *artículo 2.2 f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias* (según redacción dada por la *Disposición Adicional Segunda del Decreto 234/1988, de 18 de diciembre*), el **Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico**, de acuerdo con el *artículo 20.f) de su Reglamento de Organización y Funcionamiento*, aprobado mediante el *Decreto 19/1992, de 7 de febrero*, y el **Informe sobre el impacto por razón de género**, de acuerdo con el *artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*.

Tampoco le consta al CES la realización del preceptivo **trámite de audiencia** consagrado en el *artículo 105.a) de la Constitución Española*, en el *artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, así como de conformidad con la **Norma Tercera, apartado 1, letras g) y h) del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente**.

Finalmente, también hubiese sido deseable que se acompañara el **Informe de la Inspección General de Servicios** de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de conformidad con el *artículo 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, así como el **Informe de la Secretaría General Técnica** de la Consejería competente en la elaboración del Anteproyecto de Ley, de acuerdo con el *artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*.

En relación a todo ello, el Consejo Económico y Social manifiesta, una vez más, que **la ausencia de estos antecedentes sitúan a la iniciativa legislativa objeto de dictamen**, y en los términos en que se da a conocer al CES, **en momentos preliminares** y, en consecuencia, más situados en el de las actuaciones administrativas previas que en aquél en el que se expresa la voluntad del Gobierno por asumir, en términos de oportunidad, la conveniencia de dicha iniciativa.

1.2. Acerca del contenido de la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley de renovación y cualificación turística de Canarias.

Respecto al contenido de la **Lista de Evaluación**², considera el Consejo que, en líneas generales se ajusta a lo dispuesto en las Directrices novena a undécima del citado Decreto 20/2012.

En lo que concierne a la **Memoria Económica**, que la *Lista de Evaluación* incluye, debe indicar cómo repercutirá financieramente el anteproyecto de norma en términos que permita el pronunciamiento formal de los órganos de dirección presupuestaria y del gasto público, y expresará, asimismo, si son previsibles los costes sociales de la norma proyectada, ilustrando los datos referidos a las cuestiones planteadas mediante cuadros, gráficos, diagramas o tablas.

En concreto, en la *Lista de Evaluación* del Anteproyecto de Ley de renovación y cualificación turística de Canarias, se hace referencia a la evaluación del impacto económico de la disposición en el entorno socioeconómico al que va a afectar, a la evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de la Administración autonómica y sus organismos autónomos y demás entes públicos, a la evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de otras Administraciones, a la evaluación de las medidas que se proponen y su posible incidencia fiscal, al análisis de la acomodación de la iniciativa a los escenarios plurianuales, al análisis del impacto sobre planes generales y sectoriales, al análisis del impacto sobre los recursos humanos, al análisis sobre la necesidad de adoptar medidas en relación con la estructura organizativa, al análisis de otros aspectos con implicación en la estructura o en el régimen presupuestario, al resultado de la relación coste/beneficio, a la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas, a la aproximación de la regulación al sentir de los ciudadanos, y a los otros costes sociales previsibles de la iniciativa.

Ahora bien, a pesar de que se responden todas y cada una de las cuestiones detalladas en la citada norma undécima del Decreto 20/2012, del Presidente, no se detalla exactamente cómo repercutirá desde un punto de vista financiero el anteproyecto de Ley. Además, se detecta que no se ilustran en anexos, los datos referidos a las cuestiones planteadas mediante cuadros, gráficos, diagramas o tablas, como exige precisamente la citada norma decimoquinta.

Sin perjuicio de las precisiones que al respecto se hacen más adelante, ya desde estas observaciones de carácter previo, desde el CES se quiere resaltar la importancia que, de cara a la justificación de la norma y la evaluación de sus efectos en relación a los objetivos que persigue, tiene el que pueda disponerse, entre sus antecedentes, de un **correcto análisis del diagnóstico previo** de las situaciones cuya regulación prevé, tanto desde el punto de vista económico como social. Análisis notoriamente insuficiente, en algunos supuestos, e inexistente en otros ámbitos materiales objeto de regulación.

² Dicha Lista de Evaluación de fecha 6 de junio de 2012, sigue lo dispuesto en el 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 (B.O.C. nº 64, de 30 de marzo de 2012), que entró en vigor a partir del 1 de abril de 2012

1.3. La conveniencia de un informe-memoria sobre previsibles efectos de la iniciativa legislativa sobre la libre competencia, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.

Tal y como ha venido sosteniendo en reiteradas ocasiones el CES, el establecimiento de un nuevo marco normativo es de particular relevancia en la ordenación económica y el bienestar social. En líneas generales la regulación que se pretende, esta vez en materia de turismo, ha de orientarse a la defensa del interés general, bien por tratar de corregir determinados fallos de mercado o, aún, persiguiendo otros fines no necesariamente económicos.

Sin embargo, es frecuente que una nueva norma legal introduzca distorsiones e ineficiencias en las decisiones con las que los agentes económicos proceden a asignar sus recursos: el resultado, a veces no buscado, de todo ello es que el nuevo marco regulatorio *limita la competencia, ocasiona problemas a consumidores y empresas y, consecuentemente, reduce el bienestar de la sociedad en su conjunto*³.

En este sentido, el CES hace una *recomendación expresa*, ya desde estas *observaciones de carácter previo*, para que propuestas de configuración de un nuevo marco regulatorio, se acompañen, por indispensable, de un **Informe o Memoria en torno a los previsibles efectos de la norma propuesta sobre el funcionamiento de la libre competencia en los mercados, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores**. En particular en la ordenación de sectores de actividad de gran importancia como es el turismo para el desarrollo económico de las Islas.

Un informe de estas características debería acompañar necesariamente a otros que se incluyen en todo proyecto normativo, como la *Memoria Justificativa*, la *Memoria de Impacto por Razón de Género*, o la *Memoria Económica*, entre otras.

Su necesidad, tal y como hemos dicho, debe ser asumida por los propios órganos proponentes de la norma y con el objetivo de constatar que el marco regulatorio propuesto, no sólo no introduce restricciones y limitaciones a la competencia, de manera injustificada o desproporcionada, sino que los propios proponentes de la norma anticipan el propósito de evitar las mismas.

³ En relación a ello, el Consejo Económico y Social asume las dificultades que tiene la evaluación de cualquier norma regulatoria desde el punto de vista de su incidencia sobre el funcionamiento de la competencia. Circunstancia sobre la que también se ha pronunciado el Consejo. Dificultad, básicamente por, en primer lugar, la escasez de hábitos y prácticas, a la hora de elaborar el marco regulatorio, destinados al análisis del funcionamiento de los sectores y subsectores económicos desde esta perspectiva, y la ausencia de estadísticas precisas. En segundo lugar, esta dificultad es particularmente notoria a la hora de ligar aspectos como la calidad de los servicios o la productividad en estas actividades económicas con las normas pretendidas.

2. Observaciones de carácter general.

2.1. Evolución reciente del turismo en Canarias.

Las actividades turísticas constituyen el **principal motor de la economía canaria**, tal como viene subrayando el CES en sus distintos pronunciamientos. El último Estudio de Impacto Económico del Turismo⁴ de Canarias (IMPACTUR) cuantifica los efectos del turismo en la economía canaria en el 27,8% del PIB y el 32,8% del empleo. Con estos datos, Canarias se sitúa junto a Baleares como las economías regionales donde el impacto socio-económico del turismo es mayor (ver tabla 1).

TABLA 1.- COMPARACIÓN DEL IMPACTO DEL TURISMO EN CANARIAS CON OTRAS CCAA QUE DISPONEN DE ESTUDIOS IMPACTUR Y CON EL CONJUNTO DE ESPAÑA

	CANARIAS	ANDALUCÍA	C. VALENCIANA	C. MADRID	GALICIA	BALEARES	ESPAÑA
PIB	28%	13%	13%	6%	10%	43%	10%
EMPLEO	33%	12%	13%	6%	10%	30%	7%

Fuente: Impactur Canarias 2010

La **evolución del turismo en los últimos años** ha estado fuertemente condicionada por la situación de crisis económica internacional, que ha afectado a los principales mercados emisores, produciéndose en Canarias en los primeros años de la crisis un descenso en el número de llegadas y una posterior recuperación. Así en 2009 y buena parte de 2010 se produce un importante descenso en el **número de llegadas de turistas internacionales**, pero a partir del cuarto trimestre de 2010 se inicia la recuperación, de manera que tanto en Canarias como el conjunto estatal se registran desde entonces tasas de crecimiento positivo (ver gráfico 1 - derecha).

A lo largo de 2011 se consolida dicho proceso de recuperación aunque a un ritmo distinto. Mientras que Canarias experimenta en dicho año un ritmo vertiginoso de recuperación en el número de llegadas de turistas extranjeros, para la media estatal el ritmo de crecimiento es más lento.

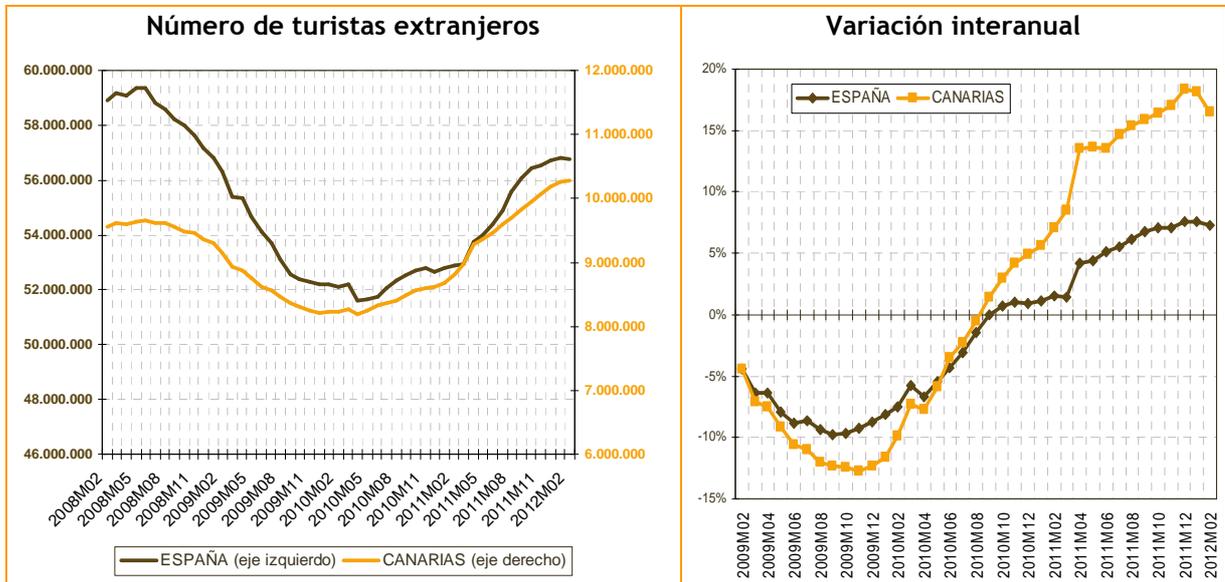
Los datos de FRONTUR muestran un incremento en el número de turistas extranjeros en Canarias en 2010 del 4,9% (0,9% para España) y del 18,3% para 2011 (7,6% para la media nacional), superando al finalizar dicho año los 10 millones de turistas extranjeros. Los primeros datos de 2012 parecen confirmar esta tendencia, con crecimientos interanuales en Canarias que mejoran los de la media nacional. La llegada de visitantes extranjeros sufrió en marzo de 2012 un ligero descenso del 0,3% frente al alza del 2,5% en el global del país. Es el buen comportamiento de los mercados británico, alemán y nórdico lo que minimiza la caída. Con los datos disponibles en el CES, las islas captaron a 1 de cada 3 turistas que se desplazaron a España en el primer trimestre del año.

Canarias contabilizó la entrada de más de 1 millón de turistas extranjeros a lo largo de marzo de 2012. Nos mantiene a la cabeza de país como el destino con mayor afluencia de

⁴ Estudio del impacto económico del turismo sobre la economía y el empleo en las Islas Canarias – IMPACTUR 2010-, realizado por Exceltur y el Gobierno de Canarias (publicado en diciembre de 2011).

visitantes internacionales según la última encuesta de Movimientos Turísticos en Fronteras, difundida recientemente por el Ministerio de Industria, Energía y Comercio.

GRÁFICO 1.- EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE TURISTAS EXTRANJEROS. CANARIAS Y ESPAÑA. 2008-2012 (datos acumulados de número de llegadas en los últimos doce meses)



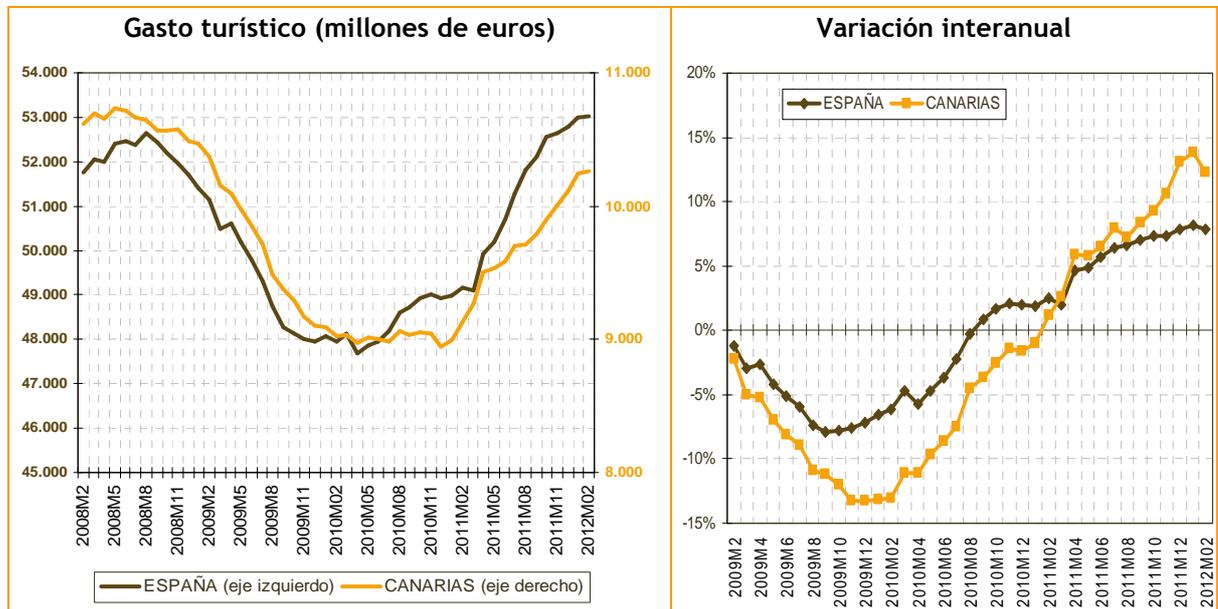
Fuente: FRONTUR. Instituto de Estudios Turísticos. Turespaña.

Los datos de gasto turístico según esta misma fuente estadística reflejan una tendencia similar a la del número de llegadas, con una primera fase de descenso y una segunda de recuperación, pero muestran algunos matices que merece la pena destacar. Así, según la Encuesta de Gasto Turístico para turistas internacionales (EGATUR), el descenso en el gasto total de los turistas internacionales en los primeros años de crisis económica fue mucho más acusado en Canarias que para la media nacional y la recuperación más tardía (ver gráfico 2-derecha). Además, aunque la tasa de crecimiento del gasto turístico en Canarias es superior a la de la media estatal desde principios de 2011, las diferencias son menos marcadas que en el caso de la llegada de turistas. Como resultado de esta evolución, según esta fuente estadística, el gasto turístico todavía se encuentra, en cifras globales, por debajo al nivel anterior a la crisis en Canarias, mientras que para la media nacional, ya se ha superado⁵.

La causa de estas diferencias entre Canarias y la media estatal en la intensidad de la caída y posterior recuperación en el número de llegadas internacionales y el gasto turístico se encuentra en la evolución del gasto por turista, de manera que según esta fuente estadística, en Canarias se ha producido en los últimos años un descenso sostenido en el gasto por turista, mientras que para la media estatal el gasto por turista ha aumentado.

⁵ Otras fuentes estadísticas, como la Encuesta de Gasto Turístico del ISTAC refleja una recuperación mayor del gasto a partir de 2010, por lo que el gasto turístico en Canarias en 2011 según esta otra fuente estadística ya supera el nivel anterior a la crisis. Sin embargo, la EGT del ISTAC no permite la comparación directa de esas cifras con la media estatal.

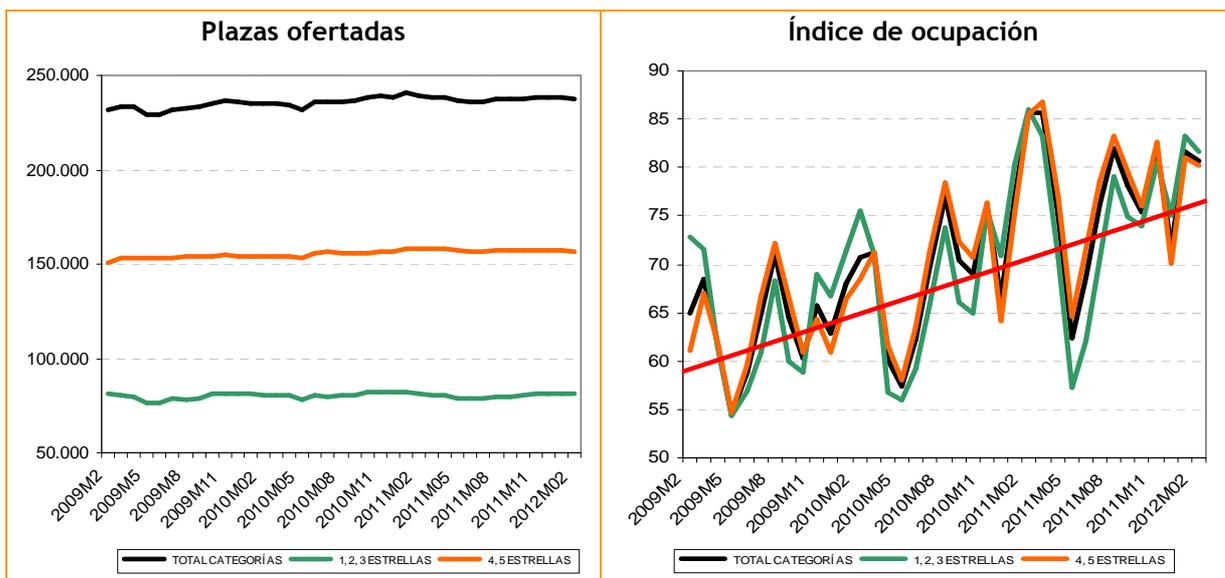
GRÁFICO 2.- EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LOS TURISTAS EXTRANJEROS. CANARIAS Y ESPAÑA. 2008-2012 (datos acumulados de gasto turístico en los últimos doce meses)



Fuente: EGATUR. Instituto de Estudios Turísticos. Turespaña.

En cuanto a los indicadores de oferta turística, el número de plazas en establecimientos hoteleros se ha mantenido constante en los últimos años, produciéndose un crecimiento sostenido en el índice de ocupación por plaza (ver gráfico 3).

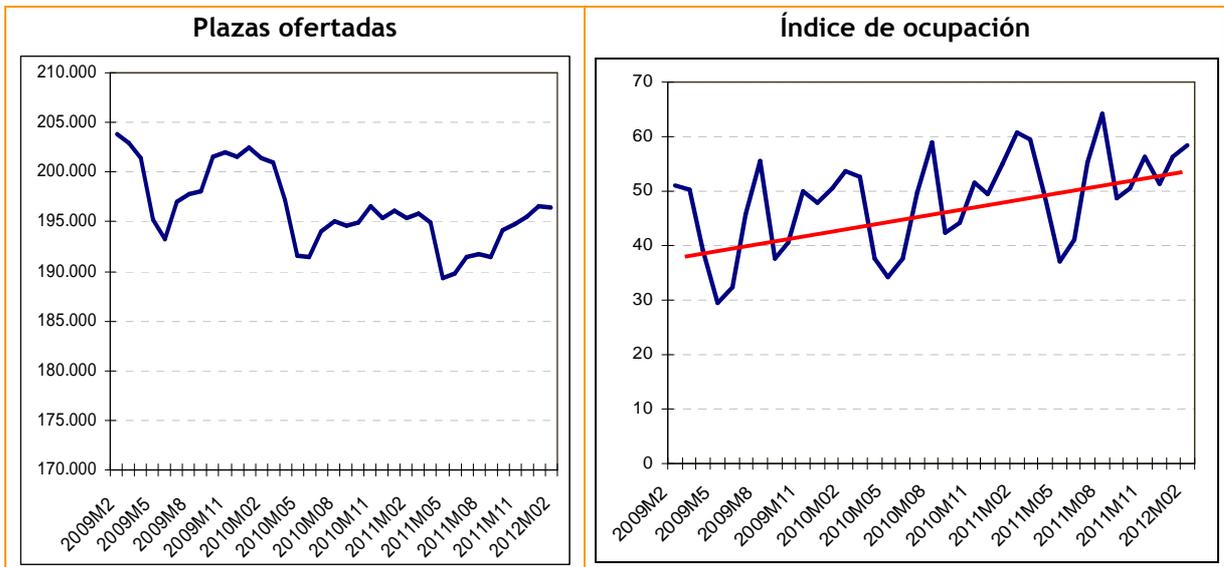
GRÁFICO 3.- PLAZAS Y TASAS DE OCUPACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS POR CATEGORÍAS. CANARIAS. 2009-2012



Fuente: Encuesta de Alojamiento Turístico en Establecimientos Hoteleros (ISTAC)

En lo que respecta a los establecimientos extrahoteleros, en los últimos tres años se ha producido una ligera reducción en el número de plazas y al igual que en los establecimientos hoteleros, un incremento en sus índices de ocupación (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4.- PLAZAS Y TASAS DE OCUPACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS EXTRAHOTELEROS



Fuente: Encuesta de Alojamiento Turístico en Establecimientos Extrahoteleros (ISTAC).

Y en cuanto al empleo, los datos de IMPACTUR ya mostraban la importancia del turismo en el mercado laboral canario, estimando que en 2010 el 33% del empleo en Canarias estaba directa o indirectamente relacionado con la actividad turística.

Otra forma de intentar aproximarnos al papel de la actividad turística en el empleo en Canarias es mediante el análisis de la evolución del sector “hostelería”, que constituye una parte importante del conjunto de las actividades turísticas. Según la Estadística de Empleo Registrado, en los últimos tres años se ha producido un incremento sustancial del empleo en la hostelería, tanto en términos absolutos como relativos. Si en marzo de 2009 el sector, con 102.437 empleos, representaba el 13,6% del total de empleos de la economía canaria, al finalizar 2012, los 111.028 empleos del sector ya representaban el 15,3% (ver gráfico 5).

En este periodo, el incremento del número de empleos de la hostelería ha sido del 8,4%, mientras que el incremento del peso del empleo del sector en el conjunto de la economía canaria ha sido aún mayor (12,4%), consecuencia de una contracción general del empleo en el conjunto de la economía canaria en ese periodo (ver gráfico 5).

GRÁFICO 5.- EMPLEO EN EL SECTOR DE LA HOSTELERÍA. CANARIAS. 2009-2012



Fuente: Estadística de Empleo Registrado (ISTAC).

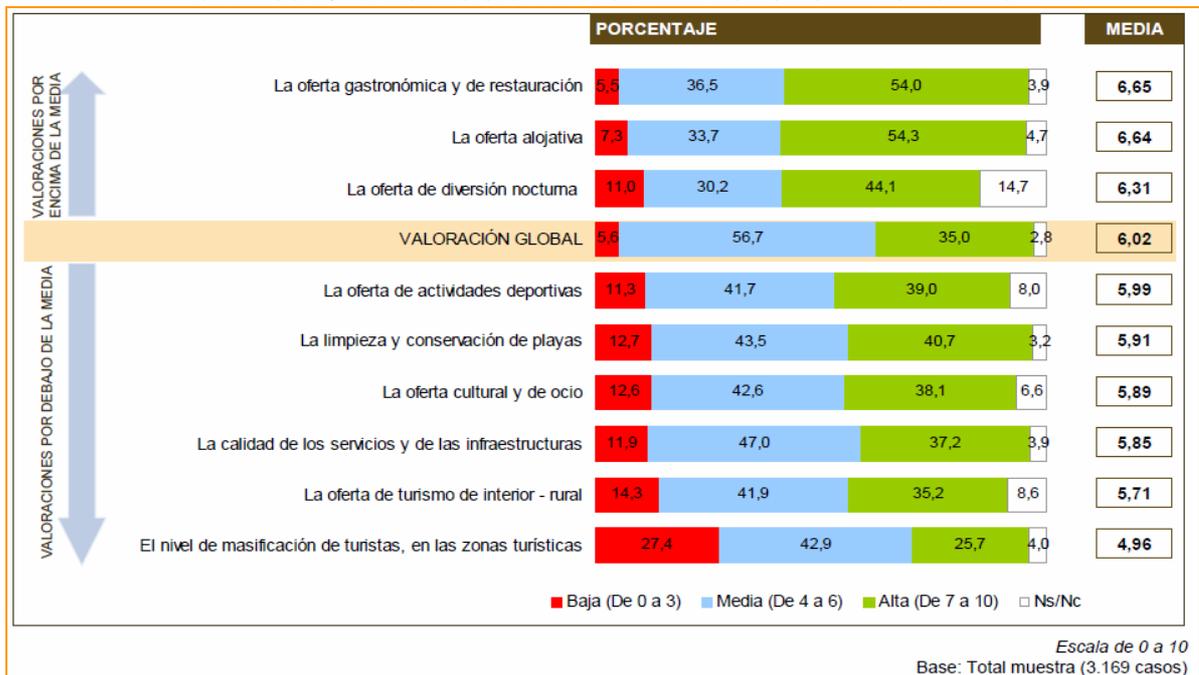
2.2. Estado de opinión de los canarios sobre el turismo.

A partir de los resultados del Barómetro de Opinión Pública realizado por el CES nos podemos aproximar al estado de opinión de la población canaria sobre el turismo⁶.

Con relación a la **valoración de la oferta turística** en Canarias, según los datos de esta encuesta en la segunda oleada de 2010, la población consultada concedía una buena valoración global a dicha oferta turística (6,02 en una escala de 0 a 10), valoración por otra parte muy similar a la obtenida en la anterior oleada del barómetro (6,11). Por encima de dicha valoración global se sitúan la oferta gastronómica y de restauración (6,65), la oferta alojativa (6,64) y la oferta de diversión nocturna (6,31). Por el contrario, la masificación es el aspecto peor valorado y el único que recibe una valoración por debajo de 5 (ver gráfico 6).

⁶ Entre 2007 y 2010 el Consejo Económico y Social de Canarias realizó el Barómetro de Opinión Pública en Canarias. Sus resultados pueden consultarse en la siguiente dirección: <http://www.cescanarias.org/?q=barometros>

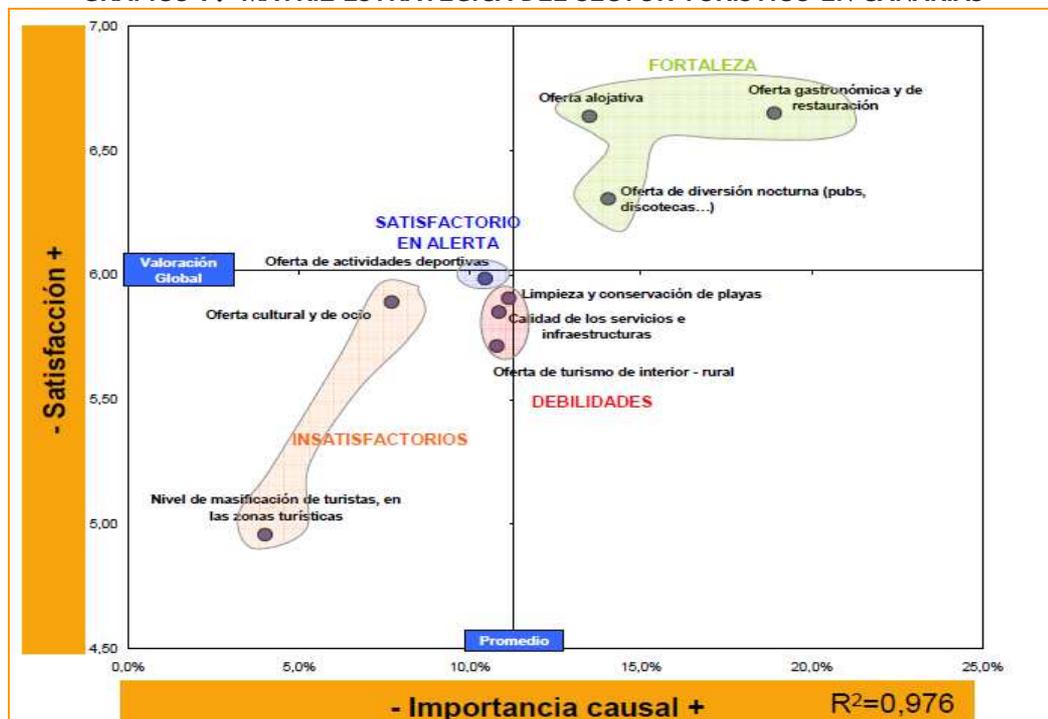
GRÁFICO 6.- VALORACIÓN DE LA OFERTA TURÍSTICA DE CANARIAS



Fuente: Barómetro de Opinión Pública en Canarias (2ª oleada 2010). CES de Canarias.

Estos aspectos valorados en el Barómetro de Opinión del CES se pueden analizar también según una matriz estratégica en la que cada uno de estos elementos se valora en función de dos parámetros: nivel de satisfacción e importancia causal sobre la valoración global (ver gráfico 7).

GRÁFICO 7.- MATRIZ ESTRATÉGICA DEL SECTOR TURÍSTICO EN CANARIAS

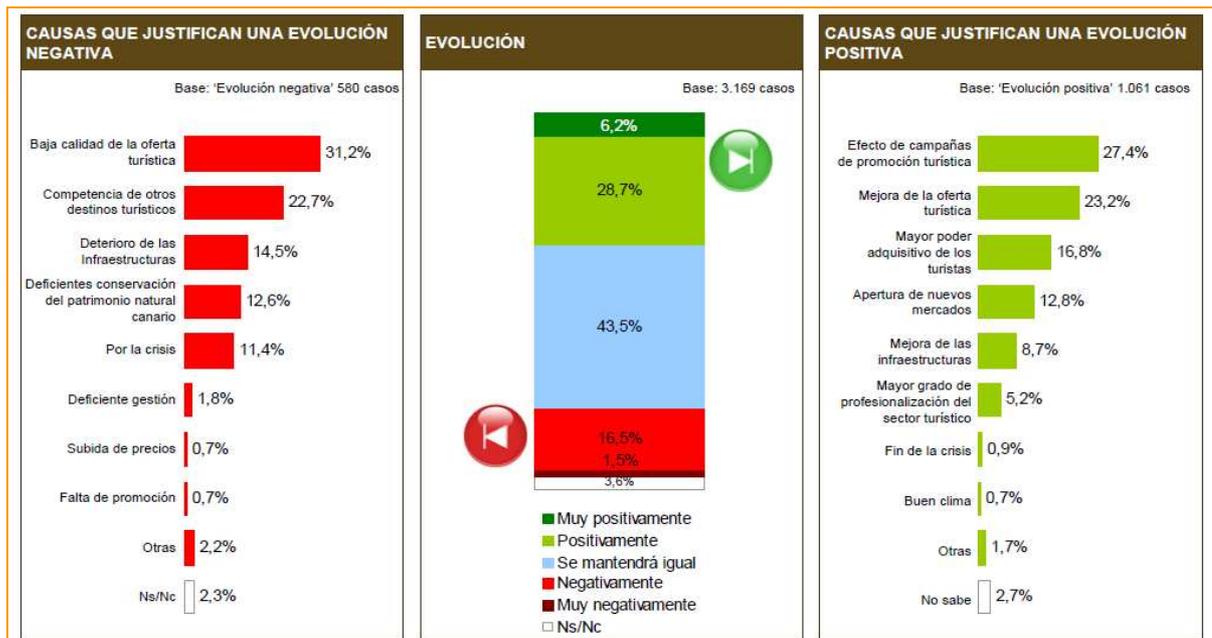


Fuente: Barómetro de Opinión Pública en Canarias (2ª oleada 2010). CES de Canarias.

De entre las conclusiones que se pueden extraer de este análisis de esta matriz estratégica incluida en nuestro Barómetro de Opinión está la posibilidad de agrupar, siempre en relación al sector turístico en Canarias, aquellos aspectos que se presentan con niveles de insatisfacción y de escasa importancia causal, como sucede con la oferta cultural y de ocio, o con el nivel de masificación de turistas en las zonas turísticas. Representarían fortalezas del sector, con alto nivel de satisfacción, la oferta alojativa así como las de gastronomía y restauración y ocio nocturno. La oferta de actividades deportivas, con un alto nivel de satisfacción, mantendría sin embargo una escasa relación con el sector turístico. Finalmente, representarían debilidades de nuestro sector, con un bajo nivel de satisfacción y gran relación causal con la actividad, la limpieza y conservación de playas, la calidad de los servicios e infraestructuras y la oferta de turismo interior-rural.

En cuanto a la percepción sobre la **evolución futura** del turismo en Canarias, los encuestados pensaban mayoritariamente, en el segundo semestre de 2010, que la situación del turismo se mantendría igual (43,5%) o mejoraría (34,9%), mientras que el 18% de los encuestados pensaba que empeoraría (ver gráfico 8).

GRÁFICO 8.- RAZONES ATRIBUIDAS A LA PERCEPCIÓN DE EVOLUCIÓN DEL SECTOR TURÍSTICO DE CANARIAS

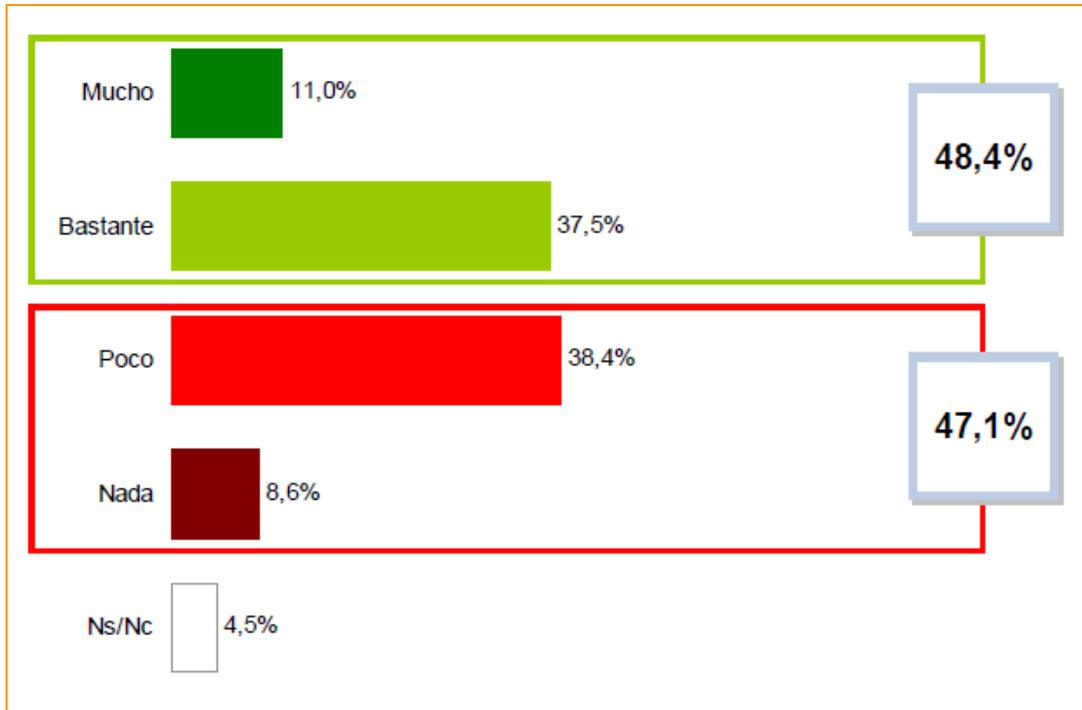


Fuente: Barómetro de Opinión Pública en Canarias (2ª oleada 2010). CES de Canarias.

Y respecto al **nivel de sostenibilidad del turismo** en Canarias, entendiendo turismo sostenible como aquellas actividades turísticas respetuosas con el medio natural, cultural y social de la zona, la opinión de los encuestados se muestra dividida, sin que se pueda apreciar un estado de opinión claro sobre el tema. Mientras que el 47,1% de los encuestados opinaban que el turismo en Canarias es poco o nada sostenible, el 48,8% lo consideraba bastante o muy sostenible (ver gráfico 9).



GRÁFICO 9.- PERCEPCIÓN DE LA SOSTENIBILIDAD DEL TURISMO EN CANARIAS



Fuente: Barómetro de Opinión Pública en Canarias (2ª oleada 2010). CES de Canarias.

DICTAMEN 5/2012

3. Observaciones de carácter particular

3.1. Respeto del Título I.- Disposiciones generales (artículos del 1 al 4).

Sobre el **artículo 3.- Otorgamiento de autorizaciones administrativas previas**, en opinión del Consejo y en cuanto al régimen de autorizaciones previsto en el **apartado 3, d) y e)**, que sólo permite, este régimen de autorizaciones para plazas de alojamiento turístico en Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, y las consiguientes licencias urbanísticas, cuando tengan por objeto: *la tipología de establecimiento turístico de alojamiento en la modalidad hotelera con categoría mínima de 5 estrellas gran lujo, o nuevos establecimientos en modalidad extrahotelera, exigiéndose respecto de los apartamentos la categoría de 5 estrellas*, estaríamos ante una restricción sin fundamento, por lo que, siempre en opinión del Consejo, habrá de permitirse, en el caso de estos últimos, nuevos establecimientos a partir de 3 estrellas, y para el caso de establecimientos turísticos hoteleros, ampliarlos a hoteles de 4 y 5 estrellas.

Respecto a lo establecido en el apartado 5 de este mismo artículo, donde se emplaza a los *nuevos establecimientos alojativos turísticos*, previa autorización por el Gobierno y en el marco de la estrategia de empleo de Canarias, a la obligación de integrar al menos al 70% de los nuevos trabajadores, desde la apertura del establecimiento y durante el tiempo de seis años, para personal formado y seleccionado por el Servicio Canario de Empleo, en opinión del Consejo Económico y Social esta obligación, sin justificación aparente, puede determinar la inaplicación práctica del régimen excepcional a la limitación de concesión de autorizaciones previas.

En relación a estos *nuevos establecimientos alojativos turísticos*, en opinión del CES deberán *mantener un porcentaje de plantilla fija de al menos el 70%*, lo que deberán *acreditar ante la Consejería de Empleo del Gobierno de Canarias*.

3.2. Por lo que respecta al Capítulo II del Título II.- Renovación edificatoria (artículos del 9 al 14).

En cuanto al **artículo 9. - Incentivos a la renovación**”, en su **apartado 2** faculta al Gobierno para que, mediante decreto, pueda limitar la aplicación de los incentivos cuando la situación económica aconseje *reducir la incidencia de nuevas plazas en el mercado de alojamiento turístico*. En relación a ello el Consejo Económico y Social quiere señalar que estamos ante una norma que, simplemente, difiere sus efectos a una situación sobre la que nada se anticipa en relación a indicadores o elementos objetivos que contribuyan a definirla, en consecuencia queda al arbitrio de su determinación por el Gobierno, ante la unilateral supresión temporal de la vigencia de los incentivos.

En cuanto al **apartado 3.b)** de este mismo **artículo 9**, que determina la no aplicación de los incentivos a que se refiere este precepto a los proyectos de renovación edificatoria, *cuando suponga la conversión de un establecimiento hotelero en un establecimiento extrahotelero*, en opinión del Consejo la aplicación de este régimen de incentivos no ha de estar condicionada al cambio de modalidad de la oferta, sino en función de su cualificación, es decir de la categoría del establecimiento resultante.

3.3. Por lo que se refiere al Capítulo II del Título III.- Deber de atenerse al uso establecido (artículos del 21 al 23).

En relación al **artículo 22.- Declaración de incumplimiento del uso efectivo**, este establece en su apartado a), que procederá la declaración de incumplimiento del deber de atenerse al uso efectivo del establecimiento cuando *el titular de un establecimiento turístico cese de hecho en la actividad, y esta falta de uso que conlleve una situación de abandono, se mantenga durante más de un año sin que se hayan iniciado los trámites para la renovación del establecimiento, o su transformación en un equipamiento turístico complementario, si el planeamiento lo admitiera*. En relación a ello y en opinión del CES, estaríamos ante otro de los aspectos controvertidos del proyecto de norma, en la medida en que podría entrar en conflicto con el Principio de Unidad de Explotación, cuya regulación permite que hasta el 50% de un establecimiento no sea destinado a la actividad turística.

Coligando dicho precepto, con lo dispuesto en el **artículo 22.b)**, puede resultar que en las actuales circunstancias se encuentren afectos al régimen de sustitución una gran parte de la planta de alojamiento extrahotelera de Gran Canaria, que ha sufrido una drástica reducción de las unidades adscritas al ejercicio de la actividad turística.

También en opinión del Consejo, en relación a los temas planteados, convendría disponer de análisis y estudios previos que, en cualquier caso, determinaran las consecuencias de la aplicación de tales disposiciones.

3.4. Por lo que se refiere al Título V.- De la ordenación de diversos productos turísticos (artículos del 28 al 32).

3.4.1. En cuanto al **artículo 30.- Transformación de usos residenciales en villas**, en su **apartado 2** habilita la posibilidad de delimitar en las zonas turísticas áreas en que se autorice la conversión de viviendas individualizadas y aisladas a la modalidad de villas, aún cuando no cumplan la totalidad de los requisitos definidos reglamentariamente, siempre que *aquéllas se encuentren en complejos con un reducido número de unidades de alojamiento y que por las características del inmueble o por su ubicación resulte motivadamente conveniente su adaptación a esta modalidad*. En opinión del Consejo, con el tratamiento que propone el avance de Anteproyecto de Ley, se está ante la posibilidad de una reconversión sin límites de viviendas a villas turísticas, sin necesidad de cumplir con las exigencias legales y reglamentarias. Estaríamos ante una vía abierta a la actuación discrecional y arbitraria y una quiebra del principio de seguridad jurídica.

Sin embargo, dentro de este marco, debería admitirse la posibilidad de desbloquear parcelas residenciales turísticas anexas a parcelas hoteleras, siempre y cuando exista el compromiso de explotación de éstas como villas anexas en régimen hotelero de igual categoría.

3.4.2. En relación también al contenido del **artículo 30** y del **artículo 31**, que regula este último los *informes técnicos de turismo*, en opinión del Consejo, estaríamos ante la posibilidad de que los trabajos de *inspección técnica turística* se desarrollaran por empresas privadas, lo que se rechaza por el CES. Las funciones de inspección deben corresponder a personal funcionario de la Administración

competente, único que garantiza la tutela y defensa del interés general y una actuación objetiva. Le corresponde a este personal, con arreglo a principios de imparcialidad y objetividad, garantizar el cumplimiento de la normativa turística.

Le corresponde a la propiedad y a las empresas encargadas de la gestión turística de los establecimientos de alojamiento, con arreglo al Ordenamiento Jurídico Turístico, velar por el adecuado mantenimiento de sus instalaciones y su conservación.

En directa relación con ello, es precisamente el instrumento contenido en el *artículo 44 de la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias*, el que se considera necesario desarrollar y aplicar. Se trata de los denominados *Programas Especiales de Mantenimiento*, necesitados de reglamento que los desarrolle y concrete.

Los *Programas Especiales de Mantenimiento*, a que se refiere el citado artículo 44 de la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias, serían aplicable a los establecimientos con más de 10 años de antigüedad y así mismo a los de menor antigüedad, cuyo grado de deterioro lo aconseje, se trata de un supuesto evidente de autorregulación, controlada administrativamente, al modo que ya ocurre en otros ámbitos sectoriales, como el sanitario turístico, donde las empresas ponen en práctica las denominadas APCC (Análisis de Puntos Críticos), con acreditados resultados.

3.5. En cuanto a otras disposiciones incluidas en el avance de Anteproyecto de Ley.

3.5.1. La derogación del artículo 16 de la Ley 6/2009 y la Disposición Transitoria Segunda del Anteproyecto, en opinión del CES, consagran la *moratoria turística* de manera indefinida.

La **disposición Derogatoria Primera** deja sin efecto el régimen de renovación aplicable a la denominada Moratoria Turística, donde venía siendo necesaria su expresa prórroga, tal y como tuvo lugar mediante la entrada en vigor de la **Ley 2/2012, de 8 de mayo**.

Nos oponemos de la forma más rotunda a tal cambio en la concepción de la moratoria turística, en lo que supone un retroceso inadmisibles para las posibilidades de crecimiento del sector, afectando de forma muy negativa a las necesidades de algunas islas como la de Gran Canaria, con márgenes amplios de crecimiento.

Hemos de concebir, pues, la Moratoria como un proceso en trance de desaparición, propiciatorio para la apertura al desarrollo turístico, con instalaciones de calidad, adaptadas a los nuevos requerimientos de demanda. Este mismo proceso ha de motivar la rehabilitación de las zonas turísticamente consolidadas, haciendo factible con ello una diversificación positiva de la oferta, proceso al que muchos establecimientos se han incorporado.

Abogamos, no ya por el caduco sistema de prorrogar un régimen prohibitivo, sino por abrir de manera definitiva el sector y permitir el desarrollo de zonas que durante años han visto cercenadas sus posibilidades de crecimiento. No es lógico medir a todas las islas por el mismo rasero, cuando concurren, a esta situación, unas con su desarrollo turístico completado con otras a las que se les ha impedido toda posibilidad de alcanzarlo, creando una disfunción competitiva que no es ni razonable ni admisible.

3.5.2. En cuanto a la **Disposición Transitoria Cuarta**, trata de recoger una propuesta formulada por las Patronales turísticas, en orden a dar cabida a una reivindicación del sector para posibilitar la reintroducción de unidades alojativas que en su día, por diversos motivos, no se incorporaron al mercado turístico.

Sin embargo, es necesario que su redacción sea más precisa, ya que se hace referencia a *“camas alojativas no hoteleras”*, cuando lo que se pretende es legalizar, efectivamente, plazas de alojamiento. Mantener la dicción del texto puede llevar a hacer ineficaz el objeto de la propia norma. En consecuencia, lo que planteamos es sustituir la reseña *“plazas alojativas no hoteleras”* por *“plazas alojativas no autorizadas o carentes de autorización”*.

En línea con lo expuesto, la norma no contempla otras de las propuestas de las Patronales Turísticas, formuladas con ocasión de la referida anteriormente y es la posibilidad de legalizar plazas de unidades de alojamiento, provenientes del desdoblamiento de otras unidades (habitualmente suites), por resultar irrentables.

En la misma línea, otro de los planteamientos formulados y sin cabida en el texto que se analiza, es el de posibilitar la reincorporación al mercado turístico aquellas plazas de establecimientos que se vieron obligados a dejar el mercado por razón de la crisis y que están en disposición de renovarse y volver a ser puestos en explotación, siéndoles de aplicación los estándares de calidad aplicables en el momento de su puesta en servicio.

3.6. Otras propuestas de actuación para su eventual inclusión en el proyecto de norma.

3.6.1. Sugerimos aplicar de forma general el régimen de comunicación previa y declaración responsable a los procedimientos de Autorización de nuevos establecimientos turísticos, con exclusión del régimen legal de Autorización Administrativa, modificando a tal efecto el artículos 13 y 24 de la Ley de Ordenación del Turismo de Canarias.

3.6.2. Fuera de los casos de estricta renovación edificatoria, la norma debe contemplar una excepcionalidad aplicativa, no solo de los estándares de densidad de parcela, sino a los estándares contenidos en el Decreto 10/2001, de 22 de enero, a aquellos supuestos de renovación que tuvieran como efecto un incremento de la categoría del establecimiento, con un mínimo de tres estrellas para apartamentos turísticos y de cuatro estrellas en hoteles.

3.6.3. Aprovechando el rango legal de la presente disposición, sería conveniente corregir el régimen transitorio del Decreto 142/2010, de 4 de octubre, que ha dejado en una situación de vacío normativo a los Hoteles, hasta en tanto se cumpla en periodo de adaptación de tres años.

3.6.4. También sería conveniente regular la modalidad de Residencial Vacacional (residencial-temporal), bajo los siguientes parámetros:

- Que el uso residencial temporal/vacacional sea compatible dentro de un mismo sector con el uso turístico, aunque no afectadas por las limitaciones de crecimiento referidas a éste por encontrarse al margen de la normativa sectorial turística.

- Que el residencial temporal/vacacional quede limitado, en cada Plan Parcial, nuevo o modificado, a un porcentaje de la edificabilidad turística alojativa prevista en los mismos.
- Que sus estándares sean definidos de manera específica como nueva tipología y que no estén afectos por la moratoria.

Dentro de estos parámetros, y coligado a lo ya comentado de que la rehabilitación puede entenderse también en la conversión de un establecimiento hotelero en un complejo de apartamentos, dentro de una zona turística consolidada, este proceso debería incluir la posibilidad de convertir un establecimiento turístico en un complejo residencial-temporal, siempre que esté dotado de los requisitos de calidad que reglamentariamente se determinen.

3.6.5. Finalmente estaría el liberar algunas parcelas con límite porcentual bajo si fuera exigido, para desarrollo de *time-sharing* de lujo, garantía que pudiese avalar el límite del tiempo de copropiedad de no menos a un mes

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. La sustitución del procedimiento normal, que incluye el plazo de 30 días para dictaminar, por otro excepcional cuya característica más relevante es, según aprecie el peticionario de la consulta, justamente la **reducción del término a 15 días**, como es el presente caso, **exige su motivación**.

El Consejo admite la justificación para la solicitud de dictamen por el **trámite de urgencia**, con el argumento de que la entrada en vigor del texto sometido a dictamen, y las medidas que en él se introducen, produzcan efectos en el menor plazo posible, y ante el hecho objetivo de que el día 13 de diciembre de 2012 finaliza el período para otorgar autorizaciones previas, de las exigidas por la *Ley de Ordenación del Turismo de Canarias*. Fecha ésta, la del próximo 13 de diciembre, límite para que esté aprobada la Ley que en su caso establezca, por razones medioambientales o de ordenación del territorio, límites o restricciones a la creación de nueva oferta de alojamiento turístico y, especialmente, siempre que dichas limitaciones vengan justificadas en la ordenación territorial atendiendo a la capacidad de carga de las islas.

Sin perjuicio de esta valoración, el CES una vez más se reitera la conveniencia y necesidad de que se haga un uso razonable, meditado y prudente del procedimiento de urgencia. Declaración de urgencia que, según constata el Consejo en el ejercicio de su actividad consultiva rogada, suele producirse particularmente en asuntos de especial complejidad y trascendencia, y en los que puede quedar mayormente afectada la calidad que el CES trata de mantener en sus pronunciamientos.

2. Sin perjuicio de la posibilidad de remisión y presentación simultánea contemplada en el *Decreto 20/2012*, que regula el proceso de elaboración de la Lista de Evaluación, lo deseable hubiese sido que se aportara al expediente, para una mejor valoración del Consejo del Anteproyecto de Ley que se dictamina, la **Memoria económica de la Dirección General de Planificación y Presupuesto**. No obstante, cabe precisar que dentro de la Lista de Evaluación del Anteproyecto se hace referencia a la Memoria Económica.

También hubiese sido conveniente que se aportase el **Informe de la Oficina Presupuestaria** de la Consejería de Economía y Hacienda, el **Informe de la Dirección General del Servicio Jurídico** y el **Informe sobre el impacto por razón de género**. Tampoco le consta al CES la realización del preceptivo trámite de audiencia.

Finalmente, también es exigible que se acompañe el **Informe de la Inspección General de Servicios** de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, así como el **Informe de la Secretaría General Técnica** de la Consejería competente en la elaboración del Anteproyecto de Ley.

En relación a todo ello, el Consejo Económico y Social manifiesta, una vez más, que la **ausencia de estos antecedentes sitúan a la iniciativa legislativa objeto de dictamen**, y en los términos en que se da a conocer al CES, en momentos

preliminares y, en consecuencia, más situados en el de las actuaciones administrativas previas que en aquél en el que se expresa la voluntad del Gobierno por asumir, en términos de oportunidad, la conveniencia de dicha iniciativa.

3. Respecto al contenido de la **Lista de Evaluación**, considera el Consejo que, en líneas generales se ajusta a lo dispuesto en las Directrices novena a undécima del citado Decreto 20/2012, con las matizaciones que se incluyen en las *observaciones de carácter previo* del presente dictamen.
4. Tal y como ha venido sosteniendo en reiteradas ocasiones el CES, el establecimiento de un nuevo marco normativo es de particular relevancia en la ordenación económica y el bienestar social. Es frecuente que una nueva norma legal introduzca distorsiones e ineficiencias en las decisiones con las que los agentes económicos proceden a asignar sus recursos: el resultado, a veces no buscado, de todo ello es que el nuevo marco regulatorio *limita la competencia, ocasiona problemas a consumidores y empresas y, consecuentemente, reduce el bienestar de la sociedad en su conjunto.*

En este sentido, el CES hace una **recomendación expresa** para que propuestas de configuración de un nuevo marco regulatorio se acompañen de un **Informe o Memoria en torno a los previsibles efectos de la norma propuesta sobre el funcionamiento de la libre competencia en los mercados, la libertad de empresa y el bienestar de los consumidores.** En particular en la ordenación de sectores de actividad de gran importancia como es el turismo para el desarrollo económico de las Islas.

5. Las actividades turísticas constituyen el principal motor de la economía canaria, tal como viene subrayando el CES en sus distintos pronunciamientos. El último *Estudio de Impacto Económico del Turismo de Canarias (IMPACTUR)* cuantifica los efectos del turismo en la economía canaria en el 27,8% del PIB y el 32,8% del empleo. Con estos datos, Canarias se sitúa junto a Baleares como las economías regionales donde el impacto socio-económico del turismo es mayor.
6. La evolución del turismo en los últimos años ha estado fuertemente condicionada por la situación de crisis económica internacional, que ha afectado a los principales mercados emisores, produciéndose en Canarias en los primeros años de la crisis un descenso en el número de llegadas y una posterior recuperación.

A lo largo de 2011 se consolida dicho proceso de recuperación aunque a un ritmo distinto. Mientras que Canarias experimenta en dicho año un ritmo vertiginoso de recuperación en el número de llegadas de turistas extranjeros, para la media estatal el ritmo de crecimiento es más lento.

Los primeros datos de 2012 parecen confirmar esta tendencia, con crecimientos interanuales en Canarias que mejoran los de la media nacional. La llegada de visitantes extranjeros sufrió en marzo de 2012 un ligero descenso del 0,3% frente al alza del 2,5% en el global del país.

7. Las favorables condiciones de Canarias han permitido históricamente un desarrollo turístico sin necesidad de hacer, en general, grandes esfuerzos públicos o privados, ni asumir excesivos riesgos. Sin embargo esta etapa fácil del desarrollo turístico está dando lugar a otra en la que serán necesarios esfuerzos mucho mayores, especialmente en el ámbito de la innovación y la calidad, a fin de mantener los niveles de competitividad en el mercado.
8. Canarias está entrando en una etapa de adaptación del modelo, forzada tanto por factores internos como externos. Lo que no es posible prever es hacia dónde conducirán dichos cambios. El grado de compromiso con las exigencias de las circunstancias actuales ha de determinar una nueva estrategia de las instituciones públicas en sus distintos niveles, que deberá acompañarse por las empresas en los distintos subsectores y la sociedad en su conjunto.
9. En el ámbito medioambiental, el desarrollo del turismo se produce en Canarias en un contexto de excepcional riqueza y vulnerabilidad medioambiental. Desde la perspectiva del turismo esta riqueza medioambiental tiene que convertirse en una oportunidad, en un factor diferencial que distinga al Archipiélago. Es difícil encontrar elementos de diferenciación de la imagen turística en un contexto de emergencia de muchos destinos competidores. El sector turístico en Canarias tiene en los valores medioambientales una oportunidad estratégica de diferenciación.
10. El Consejo Económico y Social, ya en octubre de 2009 al emitir su *Dictamen 7/2009*, sobre el que entonces fue *Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias* (Ley 14/2009, de 30 de diciembre), consideró, entre otros aspectos, que la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico territorial de la *Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior*, exige un enfoque simultáneo de adaptaciones normativas sectoriales y el establecimiento de un marco legal básico, que recogería los principios fundamentales de la norma comunitaria, asegurando la compatibilidad con la misma de los futuros desarrollos normativos.

Este proceso de adaptación, tal y como ha señalado el Consejo en reiteradas ocasiones, traería consigo importantes cambios desde el punto de vista organizativo, técnico y de desarrollo de normas reglamentarias, también en materia turística como es el caso, afectando a operadores económicos y sociales, así como a usuarios y consumidores de un sector, el turístico, de particular relevancia para Canarias.

En consecuencia, cualquier esfuerzo de adaptación de la normativa que regule esta importante actividad económica para las islas adecuándola, como es el caso del avance de Anteproyecto de Ley que se dictamina, al marco general predeterminado por la *Directiva de Servicios*, que introduce cambios profundos del régimen de control y supervisión administrativa de la actividad turística, ha de ser acogido favorablemente. En este caso para reservar la exigencia de autorización a los supuestos en que esta actividad tenga incidencia territorial, y el bien jurídico protegido esté vinculado a la protección del medio ambiente, siguiendo así la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo.

11. Por último, sin perjuicio de todo lo expuesto, desde el Consejo se hace un llamamiento expreso al estudio y consideración, en su caso, del conjunto de observaciones que incluye el presente dictamen, con atención especial al conjunto de propuestas específicas formuladas en las *observaciones de carácter particular*.



Vº. Bº.
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Fdo.: Fernando Redondo Rodríguez



EL SECRETARIO GENERAL
DEL CONSEJO

Fdo.: Carlos J. Valcárcel Rodríguez

DICTAMEN 5/2012

