



Dictamen

4/2016

Anteproyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
COLECCIÓN DICTÁMENES
Número 4/2016

Marzo de 2016

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2016
Esta publicación se edita únicamente en formato digital.
La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón
c/ Joaquín Costa, 18, 1º
50071 Zaragoza (España)
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41
cesa@aragon.es
www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 18 de marzo de 2016, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 29 de febrero de 2016 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la señora Directora General de Turismo, del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba el parecer de este Consejo sobre el "anteproyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón". Este anteproyecto va acompañado por una Memoria justificativa de su contenido y estructura, su inserción en el ordenamiento jurídico y sus impactos de género y económico.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulados en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, el proyecto de decreto ha sido analizado por la Comisión Permanente, que acuerda elevar al Pleno el presente dictamen.

La Constitución Española incluye, en su artículo 148.1.18ª, la "promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial" como materia en que las comunidades autónomas pueden asumir competencias a través de sus estatutos de autonomía.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumió, como competencia exclusiva, el "turismo, que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos" (artículo 71.51ª). En igual sentido se pronunciaba el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, que señalaba como competencia exclusiva la "Promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial de Aragón" (artículo 35.Uno.37).

En ejercicio de esta competencia, las Cortes de Aragón aprobaron en su momento la Ley del Turismo de Aragón (Ley 6/2003). Tras diversas modificaciones parciales (por Leyes 3/2010, 8/2011 y 3/2012) el Gobierno de Aragón, haciendo uso de la correspondiente autorización, aprobó el Decreto Legislativo 1/2013, de 2 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón.

Posteriormente la Ley del Turismo de Aragón ha continuado siendo objeto de modificaciones parciales, mediante las leyes de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón 2/2014, de 23 de enero; 14/2014, de 30 de diciembre, y 2/2016, de 28 de enero.

Esta última Ley 2/2016 incorpora en su disposición final primera autorización al Gobierno de Aragón para, en el plazo de dos años, refundir las disposiciones legales vigentes en materia de turismo, autorización que incluye la sistematización, regularización, reenumeración, aclaración y armonización. Este es el objetivo del anteproyecto de decreto legislativo remitido para el dictamen de este Consejo.

II. Contenido

El anteproyecto de decreto legislativo consta de un breve preámbulo, un artículo único, tres disposiciones en su parte final (una adicional, una derogatoria y una final) y un anexo.

El preámbulo se limita a dar cuenta de la autorización para la refundición de las disposiciones legales vigentes y de la competencia para la propuesta, que corresponde al Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda.

El artículo único aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo, que se incorpora en el anexo.

La disposición adicional se ocupa de remitir al nuevo texto refundido las referencias y concordancias de la normativa vigente; la derogatoria alcanza expresamente a las normas legales que se refunden, y la final prevé la entrada en vigor el día siguiente al de la publicación.

En anexo se recoge el nuevo texto refundido de la Ley del Turismo, que mantiene la misma estructura que el texto hoy en vigor:

- Título preliminar (artículos 1 a 4): finalidad, definiciones, ámbito subjetivo y principios.
- Título primero (artículos 5 a 15): competencias y organización administrativa.
- Título segundo (artículos 16 a 19): ordenación territorial de los recursos turísticos.
- Título tercero (artículos 20 a 24): derechos y deberes en relación con el turismo.
- Título cuarto (artículos 25 a 62): las empresas turísticas.
- Título quinto (artículos 63 a 73): promoción y fomento del turismo.
- Título sexto (artículos 74 a 98): disciplina turística.
- Disposiciones adicionales, transitorias y finales.

III. Observaciones de carácter general

I

La regulación normativa en el ámbito turístico

A lo largo de los últimos años el Consejo Económico y Social de Aragón ha tenido ocasión de emitir un buen número de dictámenes sobre desarrollos normativos de la legislación en materia turística, en los que se ha venido poniendo de manifiesto la importancia de este sector de actividad en la economía y el empleo de Aragón.

Según el último *Informe sobre la situación económica y social de Aragón*, correspondiente al año 2014, “en Aragón la aportación directa de esta actividad al valor añadido bruto (VAB) de los servicios de mercado se sitúa en el 9,0%, seis décimas por debajo de su importancia a nivel estatal. Ahora bien, su trascendencia en la realidad económica de la comunidad va mucho más allá, dados la multitud de efectos indirectos que ejerce sobre ella, derivados de los factores productivos e insumos que demanda al resto del entramado productivo”. En cuanto al empleo, el mismo Informe señala que la industria turística significa el 10,2% del total de trabajadores de nuestra Comunidad Autónoma.

A partir de esta consideración como sector clave para Aragón, el CESA valora positivamente el esfuerzo normativo que el Gobierno de Aragón ha venido realizando en los últimos años, tanto para asentar un texto legal único como regulación esencial de este ámbito (señaladamente el Decreto Legislativo 1/2013, a partir de la original Ley del Turismo de 2003 y su adaptación a la Directiva *de servicios*), como para desarrollar diferentes aspectos de la normativa turística (alojamientos, oficinas, guías, senderos, etcétera).

En esta misma línea, y tras las modificaciones introducidas mediante las últimas leyes de medidas fiscales y administrativas –las aplicables a los años 2014, 2015 y 2016–, el Consejo Económico y Social considera adecuada la decisión de proceder a la aprobación de un nuevo texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, de modo que se facilite el acceso a la normativa vigente por parte de los operadores turísticos y de cualquier interesado en esta materia, mejorando así la claridad y la seguridad jurídica en nuestro ordenamiento, que ha sido una preocupación constante de este Consejo.

En todo caso, el Consejo quiere poner de manifiesto que esta técnica de legislar, mediante leyes “de medidas” que incorporan en una única norma una gran variedad de materias y cuestiones, presenta ventajas, pero también algún inconveniente. Entre las ventajas, generalmente su rápida tramitación parlamentaria, puesto que suele ir asociada a la tasada tramitación de la correspondiente ley de presupuestos, lo que facilita la más pronta adaptación del ordenamiento jurídico a realidades cambiantes. Entre sus inconvenientes, que esa misma celeridad limita las posibilidades de participación de los sectores y ciudadanos afectados, como ha ocurrido con las últimas modificaciones de la Ley de Turismo, sobre las que este Consejo no pudo pronunciarse en su momento y tampoco ahora, por tratarse de normas ya aprobadas que el Texto Refundido sobre el que se solicita dictamen se limita únicamente a refundir y sistematizar.

II

El alcance del texto refundido

De acuerdo con lo que determina el Estatuto de Autonomía de Aragón, el proceso de refundición de textos legales queda plenamente enmarcado por la ley habilitante, que “determinará el alcance y los criterios de la refundición” (artículo 43.4).

Según ya se ha señalado en los antecedentes de hecho, la Ley 2/2016 autoriza al Gobierno de Aragón para refundir las disposiciones legales vigentes en materia de turismo, autorización que incluye la “sistematización, regularización, reenumeración, aclaración y armonización”. Ninguna de estas actividades (sistematizar, regularizar, reenumerar, aclarar o armonizar) puede suponer introducir una nueva regulación en el sistema jurídico, sino que se trata de un proceso fundamentalmente técnico –a realizar sobre textos jurídicos ya aprobados– y no de creación de derecho.

El Estatuto de Autonomía prevé un control parlamentario de la legislación delegada y, por su parte, la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón señala que el procedimiento para su aprobación será el mismo que el de los proyectos de ley (con intervención preceptiva por tanto de la dirección general de Servicios Jurídicos), pero asegurando que los anteproyectos habrán de someterse al dictamen del Consejo Consultivo (artículo 41 de la Ley 2/2009).

Tratándose, pues, de una cuestión de técnica jurídica, a ejecutar a partir de textos legales ya aprobados, y estando prevista la participación preceptiva del Consejo Consultivo como órgano consultivo especializado, el Consejo Económico y Social de Aragón considera oportuno no manifestar opinión acerca del concreto modo en que el anteproyecto de decreto legislativo realiza la tarea de refundición normativa.

Sin embargo, el Consejo sí quiere plasmar un reconocimiento expreso a la celeridad con que el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón ha acometido esta tarea, para la que la Ley habilitante –aprobada en la reciente fecha de 28 de enero de 2016– concede un plazo de dos años. Esta actitud refuerza tanto la claridad como la seguridad jurídica, y reduce el esfuerzo que los destinatarios de las normas en materia turística deben realizar en su aplicación.

IV. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente el esfuerzo de refundición de las normas legales en materia de turismo acometido por el Gobierno de Aragón, así como la prontitud con que se ha elaborado el anteproyecto de decreto legislativo sometido a dictamen, puesto que favorecen la seguridad jurídica en un ámbito de tanta relevancia económica, laboral y social en nuestra Comunidad como es el sector turístico.

No obstante, el Consejo considera más adecuado no manifestar opinión acerca del texto con que el anteproyecto de decreto legislativo procede a la refundición de las normas legales, por cuanto esta tarea en ningún caso puede conllevar introducir cambios materiales en la regulación actualmente vigente.

Zaragoza, a 18 de marzo de 2016

V.º B.º

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN
en funciones

Natividad Blasco de las Heras

LA SECRETARIA GENERAL
en funciones

Belén López Aldea