

Xedapen Orokorrak

LEHENDAKARITZA

1294

6/1994 LEGEA, martxoaren 16koa, turismoa antolatzeko.

Eusko Legebiltzarrak honako Legea onartu duela jakinarazten zaie Euskadiko herritar guztiei:

MARTXOAREN 16KO 6/1994 LEGEA, TURISMOAREN ANTOLAKETARI BURUZKOA

Zioen adierazpena

I.- Euskal Autonomi Elkarrekin, Autonomi Estatuaren 10.36 artikularen arabera, bakarreko aginpidea du turismoaren arloan. Hala ere, Estatutua onartu zenetik, turismoaren arloak ez du bereziki arau berariazkorik izan.

Euskal Autonomi Elkartean, gaur egun dagoen araubide urri eta zatizkoa kenduta, egon den arau-faltaren ondorioz, turismoaren araubide-zati handi bat Estatukoaren kontura dago, Konstituzioaren 149.3 artikuluan ezartzen den ordezkotzarizpideak hala agintzen baitu.

Lege hau, hortaz, bakarreko aginpide hori garatzeko aldarrikatzen da, eta horren beharrak ondoko hauek ditu oinarri:

- 1.- Turismoari trataera bateratua eta sistematikoa emateko beharra.
- 2.- Konstituzioaren irizpidez, zigor arloko administrazio-zuzenbidearen lege bidez arautu beharra.
- 3.- Turismo-enpresa eta egile-eragileen iharduna aurrera ahalik eta ondoen eramateko behar adina esparrua eskaintzea, euren kalitate eta lehiakortasunaren alde jokatzeko.
- 4.- Turismoaren bezero eta erabiltzaileei babes egokia eskaintzearen egokitasuna, beti ere sektoreari buruzko erabaki hauetatik gure Autonomi Elkarteko bezeroen eskubideen babes-esparrua indartzeko.

II.- Legearen helburua turismoaren antolaketa bateratua eta sistematikoa eskaintzea bada, sortzen den lehenengo arazoa kontzeptu horren zehazgabetasuna eta atzemangaitza da, hain zuzen ere, kontzeptu horrek erro eta konnotazio soziologiko nabarmenak baititu eta ageriko garrantzi ekonomikoa.

Turismo terminoa 1905eko abuztuaren 6ko Errege Dekretuko hitzaurrean lehenengo aldiz azaldu zenez gero, hitz horren erabilera jende ar-

Disposiciones Generales

PRESIDENCIA

1294

LEY 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del Turismo.

Se hace saber a todos los ciudadanos de Euskadi que el Parlamento Vasco ha aprobado la siguiente:

LEY 6/1994, DE 16 DE MARZO, DE ORDENACIÓN DEL TURISMO

Exposición de Motivos

I.- La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene, a tenor del artículo 10.36 del Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva en materia de turismo. No obstante, desde la aprobación del Estatuto la materia turística no ha sido objeto de regulación especialmente intensa.

Esta ausencia de normación por parte de la Comunidad Autónoma, salvo la escasa y fragmentaria existente, ha provocado que la regulación del turismo haya quedado en buena parte a cargo de la normativa estatal, en razón de la supletoriedad establecida en el artículo 149.3 de la Constitución.

Así, esta ley se promulga para desarrollar una competencia exclusiva, y su necesidad se justifica en los fundamentos siguientes:

- 1.- En la necesidad de dar un tratamiento unitario y sistemático del turismo.
- 2.- En razón del principio constitucional de reserva de ley en el derecho administrativo sancionador.
- 3.- En ofrecer un marco suficiente para el mejor desarrollo de actividad de las empresas y sujetos turísticos, favoreciendo la calidad y competitividad de los mismos.
- 4.- En la conveniencia de ofrecer una adecuada protección de los consumidores y usuarios turísticos reforzando desde esta disposición sectorial el marco de defensa de los derechos de éstos en nuestra Comunidad Autónoma.

II.- Si el objetivo que persigue la ley es ofrecer una ordenación unitaria y sistemática del turismo, el primer problema que se plantea se deriva del carácter impreciso y evanescente de este concepto, de raíces y connotaciones típicamente sociológicas y de acusada importancia económica.

Desde que por primera vez apareciera el término en el preámbulo del Real Decreto de 6 de agosto de 1905, se fue generalizando, con valor sobre-

tean zabaldu zen nabarmenkiro, ulertutzat ematen zen esanahia zuelarik baina lege arloko definizioz gabe. Hori dela eta, zail da hitz horri lotura-zeregina esleitzen, gero gainean legea bera haren osatzeko.

Bestalde, ihardun jakin bat "turismokoa" dela esaten denean, administrazioari legezko zaiho hori antolatu, sustatu, bultzatu, kudeatu, ikuskatu eta zigortzeko eskubidea.

Lege honen asmoa, beraz, ez da turismoa era abstraktuan antolatzea, turismo-sektorea bera antolatzea baizik. Horretarako, Euskadiko turismo-sektorea osatzen duten ihardun eta baliabide guztien artean lotura-bidea ezarri nahi da, nolabait bitarikoa dei dezakegun sistema erabiliz. Sistema horretan, batetik, banaka aipatutako turismo egile-eragileen arabera gauzatzen da iharduna, eta, bestetik, turismo-baliabideak turismoko joan-etorriak sortzeko gaitasunaren arabera zehazten dira.

Dena dela, legearen edukia adierazten hasi aurretik, esan behar da legeak kodetzeko borondate nahikoa duela, denbora luzez eta kasu guztietarako balioko duten aginduak biltzen dituelarik.

III.- Legearen I. idazpuruak, ezarpen-eremuaren (2. atala) definizioz hasita, honako arlo hauek hartzen ditu bere baitan: lortu nahi diren helburuak zein-nolakoak diren (3. atala), administrazio-iharduketarako hatsapenak eta irizpideak (4. atala) eta, azkenik, Euskal Autonomi Elkartearen turismo-administrazioari izendatzen zaizkion agintuak (5. atala).

IV.- Legearen II. idazpuruak turismoko enpresei buruz dihardu. Turismo-enpresa eta -tegia zer diren adierazten da 6. atalean. Orain aurkezten den arauak enpresa eta tegien iharduketako lege-esparrua zehaztu nahi du; horrela, baltzu-egoitza edonon dutela ere, turismo-iharduneari aritu behar dute, eta, beraz, legeak horietaz ezarritako guztia ezarriko zaie. Gai horrek garrantzi berezia du turismo-disziplinaren arloan, eta, horregatik, ikuskatze-neurriak zein iharduni dagozkion eta arau-hausteen eta zigorren jaurbidea zehazten du oro har 56. atalak.

Turismo-ihardunak legezko izaera ducenez, 7. atalak aukera ematen du turismoarekin zuzenean zerikusia duten zerbitzuak ematen dituen edozein enpresa araudi bidez turismo-enpresatzat jotzeko, eta horregatik esaten da legeak ez diela "numerus clausus" ik jartzen turismo-enpresei. Aipatutako aukera 37. atalean garatzen da.

Izazera orokorrean ezartzen dira baimen-ihardunbidea, turismo-enpresek dituzten betebeharrak eta

tendido y sin que existiera una definición jurídica del mismo; de ahí la dificultad para asignarle el papel de nexo de unión sobre el que se construya el armazón de la ley.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que es precisamente la calificación de una actividad como "turística" la que legitima la presencia de la Administración para ordenar, promover, fomentar, gestionar, inspeccionar y sancionar.

Así pues, la ley no pretende una ordenación del turismo en abstracto, sino del sector turístico en concreto, estableciendo un hilo conductor entre el conjunto de actividades y recursos que conforman el sector turístico del País Vasco utilizando un sistema que bien pudiera denominarse mixto, en el que la actividad turística se concreta en razón de los sujetos de la misma enumerados de forma precisa y los recursos turísticos se determinan por su aptitud para generar corrientes turísticas.

Ahora bien, antes de entrar en la exposición de su contenido, conviene señalar que la ley tiene una cierta voluntad codificadora, conteniendo preceptos que tienen una contrastada vocación de permanencia y generalidad.

III.- En el título I se contienen, a partir de la definición de su ámbito de aplicación (artículo 2), la descripción de los fines que se persiguen (artículo 3) y los principios y criterios a los que se adecuará la actuación administrativa (artículo 4), destacándose en el artículo 5 la atribución de competencias en favor de la Administración turística de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

IV.- El título II se refiere a las empresas turísticas. La ley, en su artículo 6, define los conceptos de empresa y de establecimientos turísticos. La pretensión de la norma que se presenta es la de configurar el marco jurídico de actuación tanto de las empresas como de los establecimientos, de manera que, con independencia del lugar donde radique su domicilio social, sean sujetos de actividad turística, y como tales sometidos en cuanto sea de aplicación a sus disposiciones. La cuestión tiene especial relevancia en materia de disciplina turística, y por ello el artículo 56 reitera de forma general cuáles son las actividades a las que resultan de aplicación las medidas inspectoras y el régimen de infracciones y sanciones.

Tratándose la actividad turística de una actividad de configuración legal, el artículo 7 abre la posibilidad, desarrollada en el artículo 37, de que reglamentariamente pueda calificarse como empresas turísticas a "cualesquiera otras" que presten servicios directamente relacionados con el turismo, con lo que la ley no establece un "numerus clausus" de empresas turísticas.

Con carácter general se establece el procedimiento de autorización, las obligaciones de las

turismo-enpresen errolda. Lege honetan oharre-
mandako administrazio-ihardunbideei eta beste-
lako arauetatikakoei buruzkoan, horiek eragina
interesdun bat-berarengan dutenean, erabaki ge-
higarrietako bosgarrenean aipatzen denez, Jaurla-
ritzak ahaleginak egingo ditu horien biderapenak
koordinazio- eta soiltasun-irizpideei jarraiki egin
daitezzen; biderapen hori, garbi dagoenez, ez dago
oraingo hau bezalako alor-araupaketaren esku
hutsetan uzterik, baizik eta horretarako jarri dai-
tezen administrazioa eraberritzeko baliabideei da-
gokie.

Ondoren, turismo-ostatu enpresen zehaztapa-
nari eta sistematizazioari ekiten zaio, hotel-iza-
rako eta hotel-izaera gabeko ostatuen ohizko
sailkapenari jarraikiz.

Hotelez kanpoko ostalaritzari dagokionez, dau-
den mota guztien jarraibide nagusiak ezartzen
dira, nahiz eta mota horietako batzuek, turis-
mo-apartamentuek esate baterako, Autonomi
Elkartean eragin txikia izan.

Oporretarako turismo-etxebizitzaren eta norbana-
koen etxeetako ostatuen araubidea II. atalburuan
zehazten da.

Baliteke horiek sistema barruan sailkatzea ezta-
baidagarri gertatzea, izan ere, ez baitira turismo-
enpresa bete-betean; hala ere, turismo-ostatuak
direnez, gainerako motekin batera jartzea komeni
da, berariazko araudi bidez arautzekoak izango
dircla.

Norbanakoen etxeetako ostatuak arautzean, bi-
dezkoa da zenbait xehetasun ematea. Lehenengo
eta behin, esan behar da 28. atalaren arabera,
Hiri Alogreari buruzko Legeak aipatzen duenaren
ildotik, ez dutela apopilorik etxean iraunkorki
hartzerik. Bigarrenez, adierazi behar da azken fi-
nean norbanakoen etxeetan ostatu-ihardunik ba-
dela, sarritan hotelen egitura osagarri bihurtzen
denik. Horregatik, turismo-erabiltzaileari izacra
orokorrean aitortzen zaizkion eskubideen babes-a-
rauk ezartzea beharrezkoa da.

Baliteke, baita ere, ostatua eskaintzen duten nor-
banakoen etxebizitzak ugaltzeak legearen helbu-
ruei aurka egitea, izan ere, horiek ostatu iraunkor
eta kalitatezkoa ematen dutenekin, batez ere ho-
telekin, bidezkoa ez den lehian aritzea gerta baili-
teke. Legeak dioenez, hotel-izaerako turismo-os-
tatuen kopurua erabat urria den herri edo egoe-
retan eta oporrak edo turismoa dela bide norba-
nako enxebizitzetako logelak prezioaren truke
ostatu gisa eskaintzeko orduan, turismo-adminis-
trazioari jakinarazi beharko zaio. Administra-
zioak gutxieneko kalitatea eta erabiltzailearekiko
babesa bermatu beharko du. Ekimen horren bi-
dez, herri eta eskualde jakinetako turismo-es-
kaintza urria orekatu egiten da eta, bide batez,

empresas turísticas y el Registro de empresas tu-
rísticas. En cuanto a los procedimientos adminis-
trativos previstos en esta ley y a aquellos deri-
vados de otras normas, cuando afecten a un mis-
mo interesado, la disposición adicional quinta
hace mención a que el Gobierno procurará que
se desarrollen bajo los criterios de coordinación
y simplicidad en su tramitación, proceso que evi-
dentemente no puede dejarse exclusivamente en
manos de una regulación sectorial como la pre-
sente, sino que corresponde a los instrumentos
de reforma administrativa que se arbitren al efec-
to.

A continuación, la ley se centra en pormenorizar
y sistematizar las empresas de alojamiento turis-
tico siguiendo la clasificación convencional de
alojamiento hotelero y extrahotelero.

En lo concerniente al alojamiento extrahotelero,
se establecen las pautas generales de las distintas
modalidades existentes, aun cuando algunas de
ellas, como los apartamentos turísticos, tengan
escaso relieve en la Comunidad Autónoma.

Se incluye en el capítulo II la regulación de las
viviendas turísticas vacacionales y los alo-
jamientos en casas particulares.

Ciertamente, su ubicación sistemática puede ser
discutible, en tanto que no se trata propiamente
de empresas turísticas; sin embargo, su naturaleza
innegable de alojamiento turístico hace conve-
niente incluirlas junto a las otras modalidades y
con remisión a una normativa reglamentaria es-
pecífica que las regulará.

En el caso de la regulación del alojamiento en
casas particulares conviene realizar algunas pun-
tualizaciones. En primer lugar, hay que señalar
que las previsiones del artículo 28 excluyen la te-
nencia de huéspedes con carácter estable a que se
refiere la ley de Arrendamientos Urbanos. En se-
gundo lugar, hay que señalar que en la práctica
existe una actividad de alojamiento en viviendas
particulares que, en ocasiones, constituye una red
de apoyo de los establecimientos hoteleros. Por
ello, y desde la perspectiva del usuario turístico,
es preciso establecer normas protectoras de los
derechos que con carácter general le son recono-
cidos.

Es cierto también que la proliferación de vivien-
das particulares que ofrecieran alojamiento po-
dría resultar contraria a los fines de la ley, en la
medida en que pudiera propiciar una competen-
cia improcedente para la oferta de alojamiento
regular y de calidad, particularmente la hotelera.
La ley establece que el alojamiento en habi-
taciones de viviendas particulares mediante pre-
cio, ofrecido por motivos vacacionales o turísti-
cos en aquellos municipios o situaciones en los
que sea notoriamente insuficiente la dotación de
alojamiento turístico hotelero, estará sometido a
la obligación de notificación a la Administración
turística, garantizando siempre la calidad mínima
y la protección del usuario, equilibrando con ello

familien irabaziak handitzeko bidea sustatzen da.

V.- Ondoren, III. idazpuruak enpresa ez diren turismo egile-eragileak biltzen ditu, eta enpresa ez diren turismo-erakundeekin eta turismo-lanbideekin batera, turismo-erabiltzaileak ere aipatzen ditu. Erabiltzaileentzat atalburu berezia gorde da, nahiz eta atal guztiek bezeroaren babeserako irizpide eta neurriak dituzten oinarri.

VI.- Legearen IV. idazpuruak turismo-baliabideen lege-jaurbidea ezartzen du. Bertan proposatzen diren baliabideen antolaketari dagokionez, honako hauek azpimarratu behar dira:

- a) Lurraldeko Arlo Planak erabakitzen du turismo-baliabideen antolaketa.
- b) Maiatzaren 31ko 4/1990 Legeak lurralde-antolaketarako zehazturiko tresnen barruan sartzen da plan hau.
- c) Euskal Autonomi Elkarte osoa da planaren esparrua.

Eskualdeko Estrategiazko Planek, lurralde-esparru txikietan antolaketa-bideak zehazten dituzten heinean, garrantzi berezia dute.

Baliabideak eta turismo-eskaintza antolatzeko beharrezkoa da turismo-politika plangintza bate-ratuko ekintzat hartzea, eta ez noizbehinkako, loturarik gabeko eta unean uneko iharduketa-multzo gisa.

VII.- Azkenik, VI. idazpuruak turismo-disziplinari dagokion guztia hartzen du. Horrela, Konstituzioak agindu bezala, turismo-arloan Autonomi Elkar-teak duen zigor-ahalmena babesten duen araua, lege-maila dagokiona, izateko beharra betetzen da. Zigor-erabakiei dagokienez, legearen testua Herri Administrazioen Lege Jaurbidearen eta Guztientzako Administrazio Ihardunbidetari buruzko azaroaren 26ko 30/92 Legearen erabakietara egokitu da.

VIII.- Adierazi beharrezkoa da, baita, legean jasotzen diren arauak araudi bidez osatu beharra dutela erabaki gehigarrietan eta azken erabakietako bigarrean aipatutako gaietako dagokienez, bai eta erabaki horiek garatu eta ezartzeko beharrezko diren guztietako dagokienez ere, eta horretarako, Eusko Jaurlaritzari behar den araudi-ekimenari bere garaian heltzeko ahalmena ematen zaio.

la insuficiente oferta turística de localidades y comarcas específicas y propiciando una vía de ampliación de las rentas familiares.

V.- El título III de la ley se refiere a los sujetos turísticos no empresariales, destacándose de entre ellos, junto a las entidades turísticas no empresariales y profesiones turísticas, a los usuarios turísticos, a quienes se destina un capítulo específico, si bien todo el articulado está inspirado en criterios y medidas dirigidas a la protección del cliente.

VI.- El título IV se destina a establecer el régimen jurídico de los recursos turísticos. En relación a la ordenación de los recursos que la ley propone cabe destacar:

- a) Que la ordenación de los recursos turísticos se realiza por medio del Plan Territorial Sectorial.
- b) Que este plan se integra en los instrumentos de ordenación territorial definidos por la Ley 4/1990, de 31 de mayo.
- c) Que el ámbito del plan es el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Singular importancia tienen los Planes Estratégicos Comarcales, en cuanto concretan en un ámbito territorial reducido los mecanismos de ordenación.

La ordenación de los recursos y de la oferta turística implica considerar a la política turística como una acción planificada unitaria, no como un conjunto de actuaciones esporádicas, inconexas y coyunturales.

VII.- Finalmente, en el título VI la ley aborda cuanto se refiere a la disciplina turística, dando cumplimiento a la exigencia constitucional de una norma con rango de ley que ampare la potestad sancionadora que la Administración de la Comunidad Autónoma ejerce en materia de turismo. En sus disposiciones sancionadoras, el texto de la ley se ha adaptado a las disposiciones de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

VIII.- Resta por indicar que la regulación contenida en la ley precisa de complementación por vía reglamentaria respecto de las cuestiones referidas en las disposiciones adicionales, en la disposición final segunda y, en general, para cuantas sean necesarias en orden a su desarrollo y aplicación, quedando facultado el Gobierno Vasco para acometer, en su momento, la iniciativa reglamentaria precisa.

