

APROXIMACIÓ A LA LLEI GENERAL TURÍSTICA DE LES ILLES BALEARS

Maite Torres Torres. Advocada

El passat 2 d'abril va entrar en vigor la tant esperada Llei General Turística de les Illes Balears (Llei 2/1999, de 24 de març), publicada al BOCAIB n. 41, d'1 d'abril de 1.999. En el present treball s'ofereix una primera aproximació dels aspectes més rellevants i novedosos que plantetja la llei, analitzant-se, alhora, alguns problemes interpretatius i aplicatius detectats en aquesta primera lectura.

El passat 2 d'abril va entrar en vigor la Llei General Turística de les Illes Balears (Llei 2/1999, de 24 de març), publicada al BOCAIB n. 41, d'1 d'abril de 1.999, donat que la seva Disposició Final estableix que entrarà en vigor el dia següent de la seva publicació en el BOCAIB.

A l'Exposició de Motius es posa de manifest la necessitat d'elaborar una norma amb rang de llei que fixi, amb criteri actualitzat, les disposicions necessàries per al desenvolupament del sector turístic en l'àmbit de les Illes Balears, per tal de fixar les bases dins d'un marc flexible. No es tracta, per tant, d'una llei que reguli amb detall les diferents vessants de l'activitat turística en què l'Administració Pública tenguí potestad d'intervenció, sinó que estam davant d'una llei genèrica (com el seu propi nom indica), que crea un marc jurídic bàsic que haurà de desenvolupar-se reglamentàriament per l'Administració Autònoma. Mentres no es deplegui reglamentàriament, en allò no regulat per la llei continuarà sent d'aplicació la normativa turística vigent, tant l'autònoma com l'estatal (que s'aplica com a dret supletori, en defecte de norma autònoma aplicable), en tot allò que no s'oposi al contingut d'aquesta llei, segons disposa la seva Disposició Transitòria Primera.

No es pot definir tampoc com una llei marcadament innovadora, que reguli " ex novo " tota la matèria turística que ens ocupa, sinó que més bé tracta de sistematitzar en un text legal únic els diferents aspectes d'aquesta, ja regulats en altres normes, i la majoria dels quals continuen vigents per no oposar-se al contingut d'aquesta llei, segons estableix la referida Disposició Transitòria. Això no vol dir que no trobem innovació en aspectes puntuals i rellevants com, per exemple, en matèria de classificació dels establiments hotelers, règim jurídic de les autoritzacions prèvies i d'obertura, pla de modernització permanent regulat al Capítol IV del Títol II o en el règim d'infraccions i sancions en matèria turística.

La llei s'estructura en un títol preliminar i quatre títols, que comprenen 78 articles, 5 disposicions addicionals, 4 disposicions transitòries, 1 disposició derogatòria i 1 disposició final.

Sense ànim d'exhaustivitat comentaré seguidament els aspectes que he trobat més interessants i novedosos dels tres primers Títols de la Llei (el preliminar, el primer i segon), sense entrar en la regulació sobre la potestat sancionadora en matèria turística contenida en els dos darrers títols de la llei.

I.- TÍTOL PRELIMINAR. DISPOSICIONS GENERALS.

El títol preliminar conté una descripció dels objectius de la llei (l'ordenació i promoció del turisme, així como la modernització de les infraestructures territorials i urbanístiques) i el seu àmbit d'aplicació que, d'acord amb el concepte que la llei ofereix d'activitat turística, resulta molt ampli.

Així, l'article 2 defineix les activitats turístiques com aquelles dirigides a la prestació de serveis d'allotjament, de restauració, d'entreteniment i de mediació entre oferta i demanda, així com a la informació i l'assessorament relacionats amb el turisme o qualsevol altres destinades, directa o indirectament, a facilitar el moviment, l'estada i el servei de viatgers; afegint a continuació que les activitats turístiques seran classificades i regulades mitjançant reglament, lo que s'oposa atorgar un ampli marge de maniobra a l'administració autonòmica per tal de regular totes aquelles activitats que pugui considerar com a incloses en aquesta àmplia definició d'activitat turística.

Conseqüentment amb aquesta genèrica i àmplia definició, l'àmbit d'aplicació de la llei ho és també: les empreses turístiques i les professions turístiques que desenvolupin l'acció a les Illes Balears, qualsevol altra empresa o activitat, el tràfic de la qual compregui serveis relacionats, directa o indirectament amb el turisme, els usuaris de serveis turístics (persones físiques o jurídiques que contractin o rebin els serveis dels subjectes indicats anteriorment) i, finalment, els establiments en què es desenvolupin les activitats turístiques.

L'article 5 de la Llei s'ocupa dels plans d'ordenació de la oferta turística (POOT), especificant que, juntament amb els plans territorials parcials (PTP) podran (noteu el caràcter potestatiu d'aquesta expressió) establir la densitat global màxima de població, delimitar zones turístiques i de protecció i fixar-ne les dimensions i característiques, i establir paràmetres mínims de superfície, de volumetria, d'edificabilitat i equipaments, puguent assenyalar excepcions que per la seva ubicació o característiques especials així ho aconsellin; qüestions totes elles de les que ja s'ocupa el vigent POOT d'Eivissa i Formentera.

La referència als POOTs en aquest Títol Preliminar posa de manifest la cada vegada més intensa relació entre urbanisme, ordenació del territori i turisme.

Amb caràcter obligatori disposa que tant els POOT com els PTP hauran de fixar la ratio turística amb un mínim de 60 m² de solar per plaça, exigible a les autoritzacions de nous establiments d'allotjaments turístics, a les ampliacions dels ja existents i als canvis d'ús, excepte en les operacions de reconversió. Es del tot curiós que s'hagin contemplat com a excepció les operacions de reconversió sense exigir (tal i com fa el POOT a l'article 21.2.b, que haurem d'entendre derogat) simultàniament una superfície determinada del solar on es situarà el nou establiment turístic. Així, en principi i atenent a la definició de reconversió de l'article 21.1 b) del POOT d'Eivissa i Formentera (ja que la llei no ofereix cap definició), haurem d'interpretar que en el supòsit en què un establiment d'allotjament turístic resulti clausurat (baixa definitiva) es podrà demolir l'inmoble i reconstruir-se posteriorment un nou establiment d'allotjament turístic a la mateixa parcel·la, sense necessitat de respectar la ratio turística de 60 m² de solar per plaça turística.

Per altra banda, resulta sorprenent que no s'hagi contemplat com a excepció a la ratio turística precisament el supòsit més justificat dels hotels de ciutat, i que ja preveia l'art. 18.6 del POOT d'Eivissa i Formentera, precepte de molt dubtosa vigència donat que la llei no contempla aquesta excepció.

II.- TÍTOL PRIMER. DELS SUBJECTES DE L'ACTIVITAT TURÍSTICA.

El Títol primer es rubrica " Dels subjectes de l'activitat turística " i es divideix en tres capítols.

El Capítol primer s'ocupa de les empreses turístiques: a) concepte, b) classificació en empreses d'allotjament i de no allotjament, c) obligacions de les empreses abans d'iniciar la seva activitat i en l'exercici de l'activitat i drets de què podran gaudir si compleixen les anteriors obligacions, d) principi de lliure accés als establiments i casos en que es pot impedir, e) Registres Insulars (on s'han d'inscriure les empreses turístiques i els propietaris dels establiments abans de l'inici de l'activitat i després d'haver obtingut l'autorització d'obertura) i Registre General d'Empreses, Activitats i Establiments Turístics, f) definició de les empreses d'aprofitament per torns y g) prohibició de venda ambulat en establiments turístics.

Aquest Capítol conté la Secció I (" De les empreses turístiques d'allotjament ") i la Secció II (" Les empreses turístiques de no allotjament ").

A la Secció I es defineixen les empreses turístiques d'allotjament com aquelles que de manera habitual ofereixen allotjament en un establiment obert al públic, amb o sense serveis complementaris, que estiguin destinats als usuaris de l'establiment turístic. És necessari observar que no es parla de turistes no de " usuaris ", ni es diu que l'ocupació hagi de ser per motius vacacionals, ni en zones o èpoques turístiques, tal i com venia establint la normativa anterior. Lo rellevant és, per tant, que el servei s'ofereixi habitualment (concepte jurídic indeterminat) i en un establiment obert al públic.

Les empreses turístiques d'allotjament es classificaran en cinc grans grups:

- a) Establiments hotelers, que a la vegada es subclassificaran en dos grups: hotels (amb cinc categories identificades per estrelles, d'1 a 5 estrelles) i hotels apartaments (també amb cinc categories, d'1 a 5 estrelles).
- b) Apartaments turístics, amb quatre categories identificades amb 1,2,3, i 4 claus.
- c) Habitatges turístics de vacances.
- d) Càmpings o campaments de turisme.
- e) Establiments d'hotel rural, de turisme d'interior i d'agroturisme.

Les diferents definicions que s'ofereixen de cada grup resulten molt genèriques i no modifiquen el règim vigent. El que sí és interessant ressaltar és la desaparició dins dels

establiments d'allotjament turístic, en primer lloc, dels compresos en els grups d'hostals, hostals-residència, pensions, fondes i cases d'hostes; així com, en segon lloc, la desaparició dels motels, ciutats de vacances, hotels-residència i residències- apartaments; tots ells creats i regulats per una normativa estatal dels anys 60 i 80, aplicable fins ara per no existir una normativa autonòmica pròpia que regulàs la matèria sobre classificació hotelera.

Respecte dels grups anomenats en primer lloc, cal assenyalar que la disposició transitòria tercera especifica que els existents a l'entrada en vigor de la llei mantendran la seva categoria (no hauria de dir classificació ?) com a allotjaments turístics i, alhora, hauran de superar els plans de modernització que es creïn. Es a dir, d'ara endavant no es podran obrir nous establiments d'allotjament que no estiguin compresos en la classificació prevista a la llei, però es permet als referits grups ja existents a l'entrada en vigor que continuïn la seva activitat mantenint el seu grup i categoria, sempre que superin els plans de modernització que es creïn. En canvi, els motels, ciutats de vacances hotels-residència i residències-apartaments existents a l'entrada en vigor de la llei, hauran d'optar per la pertinència a qualsevol dels grups previstos a l'article 15 de la llei en el termini de tres anys a partir de la promulgació de la mateixa. També hauran de superar els plans de modernització que es creïn. La remissió que fa a l'article 15 s'ha d'entendre, al meu parer, feta també als arts. 20 a 27 de la llei, on es subclassifiquen els establiments hotelers i es dóna una breu definició de cadascun dels cinc grups anteriorment enunciats.

Els nous establiments d'allotjament que s'autoritzin s'hauran d'ajustar, a més, a les categories previstes a la Disposició Adicional cinquena de la llei, segons la qual, a partir de l'entrada en vigor de la llei, només es podrà autoritzar l'obertura de càmpings que tinguin la categoria de luxe, d'apartaments de 3 o 4 claus i d'establiments hotelers de quatre o cinc estrelles, exceptuant els de ciutat que podran ser de tres estrelles.

Cal afegir que la llei no entra en el tema de les condicions tècniques que ha de reunir cada grup i categoria i, per tant, fins que no es desplegui reglamentàriament, continuaran sent aplicables les següents normes estatals: el Real Decreto 1.634/1.983, de 15 de junio, por el que se establecen las normas sobre clasificación de los establecimientos hoteleros i, supletòriament, la Orden de 19 de julio de 1.968, pel que fa als establiments hotelers i el Real Decreto 2.877/1.982, de 15 de octubre sobre ordenación de apartamentos y viviendas vacacionales i, supletòriament, la Orden de 17 de enero de 1.967, pels apartaments turístics.

Menció especial s'ha de fer als principis d'ús exclusiu i d'unitat d'explotació, regulats als arts. 15 i 16, dins de la Secció I, dedicada només a les empreses d'allotjament.

El primer principi implica: a) submissió del projecte autoritzat per l'Administració a l'ús turístic sol.licitat; b) prohibició (dirigida a l'Administració) d'autoritzar projectes en què se sol.licitin dos o més usos turístics d'allotjaments diferents i c) prohibició de compatibilitzar l'ús d'allotjament turístic amb el residencial, industrial, administratiu o comercial independent.

El segon principi exigeix que un únic empresari tenguí la titularitat de l'explotació de l'establiment.

La Secció II d'aquest Capítol Primer regula les empreses turístiques de no allotjament, que es classificaran en alguna de les següents modalitats:

1. Agències de viatge, que es classifiquen en tres grups: majoristes, detallistes i majoristes-detallistes.
2. Oferta complementària, dividida en dos grups: a) oferta de restauració (restaurant, cafeteria, bar i altres empreses) i b) oferta d'entreteniment (sala de festa, sala de ball, discoteca, café concert i centres recreatius turístics). Aquesta oferta d'entreteniment passa, per tant, a ser considerada com a oferta complementària de tipus turístic.

Digna de comentari resulta també la inclusió, dins de l'oferta complementària, de les "empreses ", definides com " no incloses en els punts anteriors i de servei directe a l'usuari de serveis turístics ", definició molt genèrica i en consonància amb el ampli concepte d'activitat turística abans comentat.

El Capítol II del Títol I, referit als subjectes de l'activitat turística, està dedicat als usuaris dels serveis turístics, regulant una sèrie de drets i deures, alguns dels quals ja recollia l'Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas, aprovat per Decreto 231/1.965, de 14 de enero.

Cal destacar una sèrie de drets que tenen els usuaris turístics, la majoria dels quals es troben ja vigents en la normativa protectora dels consumidors i usuaris: el dret a rebre informació comprensible, veraç, objectiva i completa sobre les característiques dels preus i serveis abans de contractar-los; principi del caràcter vinculant de la informació o publicitat, dret a la qualitat dels bens i serveis contractats (segons la qualitat pactada o, en el seu defecte, segons la que requereixi la categoria de l'establiment), dret a la seguretat, dret a la intimitat i tranquil·litat, dret a formular queixes i reclamacions.

Per resoldre les seves queixes i reclamacions, els usuaris de serveis turístics podran plantejar sol.licituds d'arbitratge.

Entre els deures trobam el de respectar l'entorn medioambiental i socio-cultural de les Illes Balears, el de no cedir a tercers el seu dret a l'ús del servei contractat o el d'observar les normes d'higiene, educació i bones costums o les regles particulars dels lloc que visiti o de les empreses (que poden establir uns normes de funcionament intern denominades reglaments de règim interior). En cas d'infracció de les obligacions esmentades, s'exigirà la responsabilitat que correspongui segons la legislació vigent (no s'està referint a una responsabilitat administrativa, ja que la llei no ofereix un catàleg de sancions aplicables als turistes, sinó que es tracta d'una responsabilitat civil o penal, segons correspongui).

III.- TÍTOL II. FOMENT DE LA QUALITAT DE L'ACTIVITAT TURÍSTICA.

El títol II, i darrer que comentarem, està dedicat al " Foment de la qualitat en l'activitat turística " i dividit en quatre capítols:

Cap. I: De les autoritzacions turístiques.

Cap. II: De les baixes temporals i definitives dels establiments d'allotjament turístic.

Cap. III: De la baixa definitiva com a requisit per a l'atorgament d'una autorització turística prèvia d'establiments d'allotjament turístic.

Cap. IV: Del pla de modernització permanent.

Del capítol I és necessari destacar el tractament del silenci administratiu, ja que, al contrari del règim vigent fins ara, en cas de que l'administració competent no resolgui expressament les sol.licituds d'autorització prèvia o d'obertura en un plaç determinat (dos mesos), haurem d'entendre que sen's ha desestimat la sol.licitud (fins ara havíem d'entendre que sen's havia estimat).

La manca de resolució en aquest plaç pot causar situacions injustes als interessats quan l'establiment reuneix tots els requisits exigits per la normativa turística vigent i en canvi es trobi que per manca de resolució en el plaç de dos mesos la seva sol.litud ha set desestimada per silenci negatiu. Lògicament això obligarà a l'Administració a actuar amb major rapidesa. No només per evitar aquests efectes perjudicials del silenci, sinó també per evitar possibles accions de responsabilitat dels perjudicats per aquesta manca de resolució expressa.

Seguint amb la política iniciada en els POOT d'Eivissa i Formentera i de Mallorca, així com en el Decret 9/98, de 23 de gener, de mesures transitòries, l'article 51 de la llei condiona l'atorgament d'autoritzacions prèvies d'establiments d'allotjament turístic a la baixa definitiva d'una autorització d'obertura d'establiment d'allotjament turístic. El nombre màxim de noves places a autoritzar per l'administració es calcula en funció del nombre de places que es donen de baixa, segons la següent operació aritmètica, prevista a l'article 51 de la llei:

$N = \text{Sumatori} (K_i X)$; sent N el nombre de places noves que s'han d'autoritzar, X el nombre de les que es donen de baixa, equivalent K_i a:

- a) Per a les 100 primeres que es donen de baixa, serà igual a 2.
- b) Per a les compreses entre 101 y 200, igual a 1,75.
- c) Per a les compreses entre 201 y 300, igual a 1,5.
- d) Per a les que excedeixin de 301, igual a 1.

D'aquesta manera, si s'en donen de baixa 100 o menys, s'en podran autoritzar el doble de les que es donin de baixa i a partir de les 101 la proporció anirà disminuïnt, fins arribar al

supòsit en què es donin de baixa més de 300 places, en què per cadascuna que es doni de baixa a partir de les 301 només es podrà autoritzar una nova plaça. En definitiva, quantes menys places es donin de baixa més noves places es podran autoritzar proporcionalment, sempre que les que es donin de baixa no superin el nombre de 300.

Una qüestió novedosa que regula aquesta llei és l'exigència, per l'atorgament de noves autoritzacions prèvies, que la baixa definitiva esmentada s'hagi produït a la mateixa illa. No es permetran, per tant, operacions d'intercanvi de places en què les que es donin de baixa definitiva es trobin a una illa i les noves es construeixin a una altra illa (possibilitat que havia set durament criticada per amplis sectors de la societat).

La llei excepciona de l'anterior regla general, prevista al comentat art. 51.1, determinats allotjaments que contenen amb unes característiques especials que així ho justifiquen:

a) Hotels rurals, turisme d'interior i agroturisme, donat que els establiments s'han de situar a edificis ja existents des d'unes determinades dates i no es pot ampliar el seu volum.

b) Habitatges turístics de vacances, sempre que no n'hi hagi més de tres continguts o agrupats en un mateix nucli de població, i que es determini reglamentàriament.

c) Establiments hotelers de quatre o cinc estrelles situats a zones qualificades com a nucli antic pels plans generals municipals o situats en edificis protegits per la normativa sobre patrimoni històric i que, a més, estiguin oberts al menys onze mesos a l'any.

d) Hotels de cinc estrelles que disposin de 70 m² d'edificació total per plaça amb un mínim de 20 m² dedicats a instal·lacions complementàries al servei dels clients, o bé que disposin de 100 m² de parcel·la per plaça, destinats a instal·lacions esportives. En els dos casos, hauran de estar oberts com a mínim 11 mesos a l'any i disposar d'un 70% de treballadors fixos en plantilla.

En els dos darrers supòsits, l'incompliment de qualsevol de les condicions exigides, o la comercialització amb la modalitat " tot inclòs ", suposarà la pèrdua de l'excepcionalitat i, en conseqüència, la revocació de l'autorització d'obertura.

El capítol IV del Títol II que estam examinant regula el novè pla de modernització permanent, que consisteix en la superació de qualsevol dels plans de qualitat que s'estableixin per l'administració pública, les empreses turístiques o les associacions representatives per part dels establiments, activitats i empreses sotmesos a autorització turística, i que necessàriament hauran de contenir l'actualització d'estructures, instal·lacions i serveis. En cas de que es presentin per les empreses turístiques o associacions representatives requeriran dels previs reconeixement i homologació per l'administració turística competent (el Consell Insular d'Eivissa i Formentera, pels plans que s'hagin d'aplicar a les Pitiüses). Per ser homologats hauran de supervisar i controlar dels establiments una sèrie de extrems que especifica la llei (la solidesa, seguretat i habitabilitat per a l'ús turístic destinat, compliment normativa sanitarioalimentària, prestació dels serveis, conservació i millora del mobiliari i decoració, mesures protecció contra incendis, i manteniment, instal·lacions de fontaneria, gas electricitat i climatització, mesures de

protecció del medi ambient, consum d'aigua i energia i la reducció en la producció de residus).

Per superar els diferents plans de modernització serà requisit imprescindible el compliment del que disposa la Llei 3/1.993, de 4 de maig, de millora de l'accessibilitat i supressió de les barreres arquitectòniques.

En la pràctica, aquest procés de modernització permanent no podrà iniciar-se fins que no es desplegui reglamentàriament la llei, ja que l'art. 56.3 diu que reglamentàriament es fixarà l'ordre en què els establiments hauran de superar els plans i la data en què haurà de començar el procés.

Si el pla és superat, es tindrà dret a obtenir la placa de qualitat, que podrà ser exhibida durant el termini de la seva vigència (fins que no s'hagi de superar un nou pla de qualitat aprovat o homologat per l'administració).

Finalment, en cas que no es superi el pla, l'administració donarà un plaç de tres mesos per executar els incompliments, transcorregut el qual sense superar-se el pla per culpa de l'interessat, l'administració declararà la baixa temporal de l'establiment, durant la qual es podran executar les deficiències.

Observam que es dóna un ampli marge de maniobra a l'administració per fixar el contingut concret de cada pla de modernització que s'aprovi o homologui, ja que la llei no estableix condicions de qualitat determinades, però al menys haurà d'existir una norma administrativa que podrà ser objecte de coneixement, i d'impugnació en el seu cas, per els titulars de les activitats turístiques, cosa que no succeïa fins ara amb el Pla de modernització dels allotjaments turístics creat per la Llei 3/1.990, de 30 de maig i que provocava una gran inseguretats jurídica.