



**DICTAMEN 1/2013 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL  
QUE SE REGULAN LOS CRITERIOS Y EL PROCEDIMIENTO  
PARA LA DECLARACIÓN DE ZONAS DE GRAN AFLUENCIA  
TURÍSTICA, A EFECTOS DE HORARIOS COMERCIALES**

*Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 17 de  
septiembre de 2013*

**Índice**

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Otras observaciones**
- VI. Conclusiones**



## I. Antecedentes

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el artículo 4.1 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 5 de agosto de 2013, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Turismo y Comercio de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan los criterios y el procedimiento para la declaración de zonas de gran afluencia turística, a efectos de horarios comerciales. De conformidad con el artículo 6.3 de la citada Ley 5/1997, de 26 de noviembre, dicha petición se hacía por la vía de urgencia.

La disposición adicional única del Reglamento de Organización y funcionamiento del CES de Andalucía (BOJA nº 53, de 6 de mayo de 2000) incorporada mediante Resolución de 25 de octubre de 2001 (BOJA nº 138, de 29 de noviembre de 2001), determina que los dictámenes que sean solicitados durante el mes de agosto se tendrán por recibidos el primer día hábil del mes de septiembre.

Por lo anterior, el 2 de septiembre de 2013 se considera como día de entrada de dicha solicitud a efectos de cómputo de plazos.

La solicitud de Dictamen fue trasladada por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el mismo día 2 de septiembre de 2013, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales.



## II. Contenido

El Consejo Económico y Social de Andalucía emite Dictamen sobre un Proyecto de Decreto por el que la Administración andaluza, en base a las competencias exclusivas que le confiere el artículo 58.1.1º del Estatuto de Autonomía, puede llevar a cabo la ordenación administrativa de la actividad comercial.

El Proyecto de Decreto que se analiza desarrolla parcialmente el Título III del Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comercio Interior de Andalucía, modificado a su vez por el Decreto-ley 1/2013, de 29 de enero, que establece además otras medidas urgentes en el ámbito comercial, turístico y urbanístico.

El texto que se presenta a este Consejo cuenta con dos Capítulos. En el primero (artículos 1 a 3) se establecen el objeto y los efectos de la declaración que posteriormente se regula, así como los criterios para declarar zonas de gran afluencia turística a efectos de horarios comerciales y los períodos de vigencia de las mismas. En el segundo capítulo (artículos 4 a 14) se regulan el procedimiento a llevar a cabo por los Ayuntamientos correspondientes para la declaración de zona de gran afluencia turística, la renuncia a esta declaración y la pérdida de efecto de la misma.

El texto se cierra con una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. También cuenta, en sendos Anexos, con los modelos de impresos de solicitud de declaración de zona de gran afluencia turística, a efectos de horarios comerciales y de solicitud de renuncia de la misma.



### **III. Observaciones generales**

El Proyecto de Decreto que se somete a Dictamen del CES de Andalucía desarrolla parcialmente el Título III del Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comercio Interior de Andalucía, modificado a su vez por el Decreto-ley 1/2013, de 29 de enero, como consecuencia de la obligada adaptación de la normativa autonómica a la nueva regulación introducida por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, normativa que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene recurrida ante la jurisdicción constitucional.

El CES de Andalucía valora positivamente el Proyecto de Decreto por el que se regulan los criterios y el procedimiento para la declaración de zonas de gran afluencia turística, a efectos de horarios comerciales, a la vez que reconoce el trabajo realizado por la Consejería de Turismo y Comercio para dar cumplimiento a una norma estatal que altera sustantivamente el modelo comercial andaluz en materia de horarios comerciales y, entre otros aspectos, modifica también la regulación de las zonas de gran afluencia turística, estableciendo una serie de nuevos criterios para solicitar esta declaración.

En concreto, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, modifica la regulación de las zonas de gran afluencia turística especificando su concepto en atención a unos criterios o circunstancias que fija el mismo, y a los que las Comunidades Autónomas están obligadas a atender en las propuestas que formulen los Ayuntamientos en base a la concurrencia de, al menos, uno de esos criterios. Además, obliga a declarar al menos una zona de gran afluencia turística en los municipios de más de 200.000 habitantes que registren en el año inmediatamente anterior más de 1.000.000 de pernoctaciones o que cuenten con puertos que hayan recibido más de 400.000 pasajeros.

En el Proyecto de Decreto se incluye en varios artículos el término “en determinados periodos del año”, con la finalidad de delimitar temporalmente en todos los supuestos el cumplimiento de los criterios



exigidos. Pero al igual que las circunstancias que motivan la declaración pueden referirse sólo a periodos concretos, también pudieran darse durante todo el año, por lo que no debe limitarse a periodos determinados en todos los supuestos. Es decir, que el periodo temporal esté delimitado, en cada caso, por el cumplimiento del criterio o criterios y por la constatación de la gran afluencia turística durante el mismo. De ahí que sería conveniente suprimir la expresión “*en determinados periodos del año*” de la redacción de los artículos en los que aparezca.

Por último, entendemos que la redacción actual del artículo 3 puede dar lugar a confusión al establecer una regla general en el apartado 1 para a continuación fijar unas reglas especiales en los apartados 2 y 3, acotando posibles periodos temporales y separándose de ese principio general



## IV. Observaciones al articulado

### Artículo 2. Criterios

#### Apartado 1. letra b

En este apartado se establece que: *“Cuando, de acuerdo con los datos oficiales del último censo de edificios y viviendas, el número de viviendas de segunda residencia supere al de viviendas principales del municipio, siempre que estas últimas sean más de quinientas”*.

Los datos oficiales procedentes de la estadística del censo de edificios y viviendas, que publica el Instituto Nacional de Estadística, utiliza en la clasificación de las viviendas según su uso, las denominaciones de viviendas principales, viviendas secundarias y viviendas vacías, siendo en la definición de viviendas secundarias donde se utiliza el término de segundas residencias o viviendas que sólo están ocupadas durante las vacaciones. Por consiguiente, y dado que se van a utilizar los datos del censo para delimitar las viviendas principales de las que no lo son, proponemos añadir “viviendas secundarias” a continuación de viviendas de segunda residencia, quedando la redacción del apartado del siguiente tenor:

*“cuando, de acuerdo con los datos oficiales del último censo de edificios y viviendas, el número de viviendas secundarias o de segunda residencia supere al de viviendas principales del municipio, siempre que estas últimas sean más de quinientas”*.

Por otra parte, entendemos que establecer una cuantía sobre el número de viviendas de segunda residencia en sí misma no significa nada; pueden existir muchas más que el de principales y encontrarse vacías, como por ejemplo ocurre en algunos municipios del litoral andaluz, y también existir muchas menos y presentar una muy alta concentración de personas. Por lo cual, se sugiere que en este apartado se establezca junto al número de viviendas secundarias o de segunda residencia, una referencia a la necesidad de valorar el consumo medio registrado por vivienda y año en suministro de agua, luz y generación de residuos sólidos de la zona o municipio, según se trate. Con ello se podría constatar que se trata de



viviendas de segunda residencia pero ocupadas en un número significativo, y no de viviendas construidas pero vacías en su mayoría.

## **Apartado 6**

Según la redacción dada a este apartado, sólo podrán solicitar ser declaradas zonas de gran afluencia turística, a efectos de horarios comerciales, las zonas reconocidas como Centros Comerciales Abiertos. Esto supone excluir de la posibilidad de solicitar la declaración de zonas de gran afluencia turística a municipios o zonas dentro de municipios que no tienen la consideración de Centros Comerciales Abiertos (hay sólo 22 Centros Comerciales Abiertos reconocidos en Andalucía y más de 770 municipios) y que, sin embargo, poseen un gran atractivo comercial para el turismo.

Debería valorarse el reconocimiento oficial de Centro Comercial Abierto pero no constituir un requisito imprescindible para poder solicitar la declaración de zona de gran afluencia turística en función de lo establecido en este apartado 6.

En cualquier caso, sería muy conveniente delimitar lo más objetivamente posible qué se entiende por “*turismo de compras*”, y los criterios que llevarían a calificar a un municipio o zona de un municipio como de gran atractivo comercial para el turismo. Así como, sustituir la expresión “*turismo de compras*” por “*municipios o zonas de municipios de gran atractivo comercial*” que es más fácil de valorar con criterios objetivos y cuantificables.

## **Artículo 5. Informes**

### **Apartado 1**

En este apartado se establece que “*Previo el acuerdo previsto en el apartado anterior el Ayuntamiento solicitará informe... y a las organizaciones y asociaciones más representativas, a nivel provincial, del sector empresarial...*”. Esto supone un cambio muy significativo de la normativa actual y con respecto a los borradores iniciales del Proyecto de Decreto, donde se establecía que era la organización empresarial de



carácter intersectorial más representativa a nivel provincial la que informaba sobre las solicitudes, mientras que la nueva propuesta de Decreto limita la mayor representatividad al sector comercial.

Entendemos que no procede este cambio, pues tal y como reconoce el informe contenido en el expediente de tramitación del Proyecto de Decreto del propio Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, se trata de declaraciones que afectan territorial y temporalmente no sólo al ámbito comercial, sino también al turístico, cultural, deportivo, orden público, transportes, restauración, etc., por lo que son múltiples los sectores empresariales afectados y, por tanto, debe ser la organización intersectorial más representativa a nivel provincial la encargada de emitir informe, y es ésta la que dará traslado en su interno a la organización del sector comercial, turístico, cultural, transportes, deportivo, etc.

Por ende, y en un sentido similar, en lo referente a las organizaciones sindicales y de consumidores, la redacción actual de este precepto no parece la más adecuada, por lo que se sugiere la siguiente redacción alternativa: “...*organizaciones y asociaciones más representativas a nivel provincial de los empresarios, sindicatos y consumidores*...”.

Como consecuencia de ello, habría que modificar también la referencia que en el párrafo séptimo de la parte expositiva del proyecto de Decreto se hace al procedimiento de declaración de zona de gran afluencia turística y de los informes que debe solicitar el ayuntamiento interesado.

## **Artículo. 9. Resolución y vigencia**

### **Apartado 2**

En este apartado se establece que la resolución de zona de gran afluencia turística podrá estimar, en su caso, la solicitud completa del Ayuntamiento o parte de la misma, en función de la evaluación de los criterios y circunstancias que afecten a la zona. Se estima que se debería incorporar la salvaguarda de la *interpretación más favorable a la solicitud del Ayuntamiento*, tanto territorial como temporalmente, en función del criterio o criterios que constaten la gran afluencia turística, con la finalidad





de evitar cualquier posible discrecionalidad que afecte negativamente a la competencia entre empresas.

## **Artículo 10. Plazo para resolver y notificar**

### **Apartado 2**

En este apartado se establece que transcurrido el plazo sin resolución expresa, la solicitud se entenderá desestimada. Se sugiere que el sentido del silencio administrativo sea positivo a fin de promover una mayor eficiencia de la Administración.

## **Disposición adicional única. Declaración de zona de gran afluencia turística en los municipios con más de 200.000 habitantes que cumplan determinados requisitos**

### **Apartado 2. b**

En este apartado se establece que la resolución de la Consejería competente en materia de comercio interior podrá declarar la zona aplicando cualquiera de los criterios previstos en el artículo 2, aun cuando no haya sido valorada en la solicitud del Ayuntamiento, y contendrá la información prevista en el artículo 9.1.

Al igual que la recomendación realizada para el artículo 9.2 y por motivos similares, se sugiere incorporar la *salvaguarda de la interpretación más favorable a la solicitud del Ayuntamiento*, tanto territorial como temporalmente, en función del criterio o criterios que constaten la gran afluencia turística.

## **Disposición transitoria única. Municipios con la declaración de zona de gran afluencia turística concedida**

Para mayor seguridad jurídica, se propone añadir una última línea, y mejorar la redacción, quedando de la siguiente manera:

*“Los municipios que, a la entrada en vigor de este Decreto, tengan ya concedida la declaración de zona de gran afluencia turística,*



*mantendrán dicha declaración para el mismo ámbito y hasta que finalice la vigencia de la misma, siempre que se mantengan los supuestos de hecho que motivaron la declaración. Su eventual revisión se hará conforme a la normativa que dio lugar a la obtención de la misma”.*



## V. Otras observaciones

Se estima que quedaría mejor y más completo el título de la norma, si en el mismo se incluyese el ámbito territorial de la misma: “Decreto por el que se regulan los criterios y el procedimiento para la declaración de zonas de gran afluencia turística, a efectos de horarios comerciales, *en la Comunidad Autónoma de Andalucía*”.

En la parte expositiva del Proyecto de Decreto, el párrafo 5 dice que el decreto está estructurado, entre otras partes, en “*dos disposiciones transitorias*”. En realidad, el texto normativo sólo contiene una disposición transitoria, y no dos. Se sugiere la siguiente redacción alternativa al mencionado párrafo: “*La parte dispositiva del decreto está estructurada en dos capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, a la que acompaña dos anexos*”.

En otro orden de cosas, estimamos que hubiese sido de utilidad que en el expediente constase el Informe de la Agencia de la Competencia de Andalucía.

En el apartado 5 (lugar, fecha y firma) del impreso de solicitud de renuncia a la declaración de zona de gran afluencia turística (ANEXO II), la frase de solicitud dice “*En representación del Ayuntamiento, SOLICITO la declaración de zona de gran afluencia turística en el ámbito geográfico señalado en el apartado 2*”; cuando debería decir “*En representación del Ayuntamiento, SOLICITO la renuncia a la declaración de zona de gran afluencia turística con arreglo a lo señalado en el apartado 1*”.



## VI. Conclusiones

En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las observaciones presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se regulan los criterios y el procedimiento para la declaración de zonas de gran afluencia turística, a efectos de horarios comerciales.

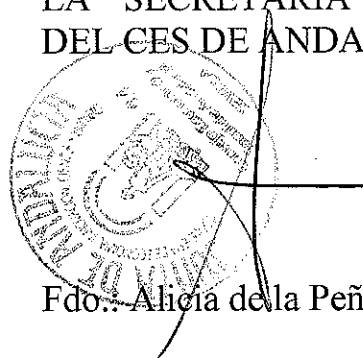
Sevilla, 17 de septiembre de 2013

LA SECRETARIA GENERAL  
DEL CES DE ANDALUCÍA

VºBº  
EL PRESIDENTE DEL CES DE  
ANDALUCÍA



Fdo.: Angel J. Gallego Morales



Fdo.: Alicia de la Peña Aguilar