

Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE CREA Y REGULA LA RED DE HOSPEDERÍAS DE CASTILLA-LAMANCHA.



En fecha 5 de marzo de 2018 se ha recibido en este Gabinete Jurídico, a través de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, solicitud de informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea y regula la Red de Hospederías de Castilla-la Mancha. En virtud de lo dispuesto en la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en su artículo 10.1.a) se emite el presente informe.

Cabe poner de manifiesto que, previamente, en octubre de 2017, ya tuvo acceso a este Gabinete Jurídico el expediente de elaboración de la norma con petición de informe. Esta petición de informe fue posteriormente retirada, antes de la evacuación formal del mismo, a iniciativa de la propia Consejería, tras comprobar que dicho expediente adolecía de algunas lagunas, circunstancia que ha servido para perfilar el contenido del borrador.

Se procede a emitir el presente informe en base a los siguientes documentos:

- 1.-Justificación de la realización de consulta pública previa a la elaboración de la norma, finalizando el plazo en fecha 18 de enero de 2017.
- 2.- Memoria inicial justificativa del borrador de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía dependiente de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo que aparece fechada el 6 de abril de 2017. En este punto debemos señalar que se han introducido



Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

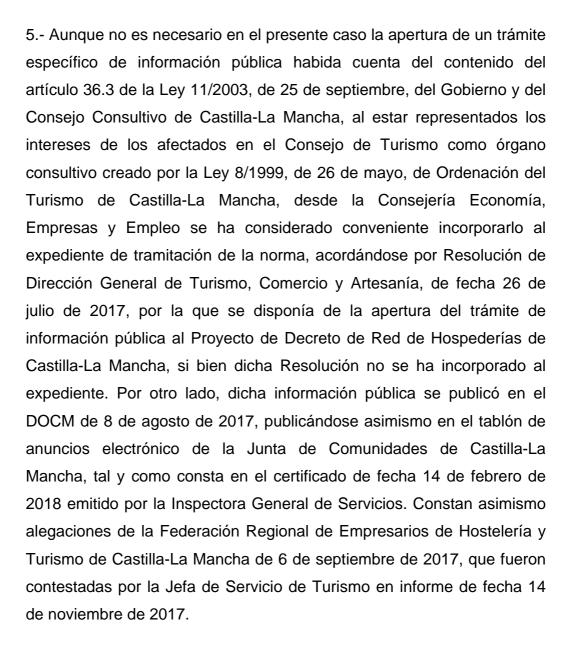
variaciones en esta memoria de 6 de abril de 2017 con respecto a la misma memoria, de la misma fecha, que constaba en el expediente que se remitió inicialmente a este Gabinete Jurídico. Aunque coincide en buena parte con la redacción original, hacemos hincapié en este punto porque si bien la página 8 del informe de la Secretaría General de 2 de marzo de 2018 deja constancia de que se ha reformado y modificado la citada memoria, llama la atención que aparezca con la misma fecha. Un principio de pulcritud procedimental exige que, sin perjuicio de conservar aquellos actos cuyo contenido quede inalterado, si se han producido modificaciones sustanciales, como ocurre en este caso donde se han suprimido algunos artículos, así como modificado otros respecto del contenido del expediente inicial, entendemos que lo adecuado habría sido conservar tal cual la memoria inicial y dejar constancia de que se ha visto conveniente elevar una nueva memoria, con su nuevo contenido, dado que se han introducido cambios sustanciales. En este sentido entendemos que no resulta ortodoxo reconocer que se ha modificado y reformado la memoria inicial (página 8 del informe de la Secretaría General) y al mismo tiempo cambiar el contenido de la memoria inicial pero dejando reflejada la misma fecha, como si una única memoria se hubiera emitido. Lo contrario podría dar lugar a una praxis administrativa contraria a la transparencia y desde luego no acorde a los principios de buena regulación que impone la legislación vigente en materia de correcta tramitación.

- 3.-Resolución de la Consejera de Economía, Empresas y empleo, de fecha 29 de junio de 2017, que autoriza la elaboración del Decreto.
- 4.-Informe de fecha 19 de julio de Evaluación de Impacto de Género.





Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo



Cabe hacer notar que el trámite de información pública que se ha incorporado al expediente no se refiere al texto ahora sometido a informe, sino a otro texto inicial, con diferente redacción. Es por ello, que, si bien, como hemos anticipado anteriormente, desde este Gabinete Jurídico hemos considerado que no es preciso en este caso concreto la apertura de un trámite de información pública, dado que consta informe favorable del Consejo de Turismo de 25 de enero de 2018 emitido por su



Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

Secretario, en relación con el nuevo texto, entendemos también, que, si desde la Consejería se considera conveniente otorgar trámite de información pública por haberse producido cambios sustanciales respecto de la redacción inicial, en todo caso no se debería incorporar al expediente el trámite de información pública que se dio inicialmente en relación con un borrador anterior, sino que debería someterse a información pública el nuevo texto que se impulsa desde ese órgano de la Administración regional. No obstante, nuestra posición parte de que no consideramos necesaria la retroacción de actuaciones, toda vez que, per sé, el Consejo de Turismo, como órgano consultivo creado por la Ley de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, por su composición, ya entendemos que aglutina los intereses afectados, por lo que si como se extrae del informe su aprobación se produjo por unanimidad, sin voto particular alguno, no vemos necesario otorgar nuevo trámite de información pública, ni entendemos que exista vicio alguno de tramitación por no abrirlo nuevamente, ya que siempre se pueden producir ulteriores modificaciones У no se puede someter constantemente a información pública.

Únicamente se apunta, a efectos meramente recordatorios, que si la propia Consejería, según consta en la página 5 del informe de la Secretaría General, reconoce una serie de "cuestiones sustanciales a mencionar" como auténticas novedades sustanciales del texto que ahora se somete a informe, y, al mismo tiempo se incorpora al expediente un trámite de información pública de un texto anterior, con lo que se pone de manifiesto su voluntad de otorgarlo, entendemos que, por coherencia, en ese caso, debería otorgarse uno nuevo.

6.-Informe de fecha 26 de febrero de 2018 sobre adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de



Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

procedimientos y medición de cargas administrativas del Decreto de Red de Hospederías de Castilla-La Mancha, según el cual el nuevo texto supone una reducción de cargas administrativas hasta situarse en valores negativos (-1610 euros).

- 7.-Informe favorable de la Inspección General de Servicios sobre adecuación a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos de fecha 28 de febrero de 2018.
- 8.- Informe favorable de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo de fecha 2 de marzo de 2018 sobre el Proyecto de Decreto por el que se crea y regula la Red de Hospederías de Castilla-La Mancha.
- 9.- Informe de la Jefa de Servicio de Turismo de 1 de marzo de 2018 donde se pone de manifiesto que se ha dado traslado al resto de Consejerías, por plazo de 10 días, tanto del texto del Decreto como de la memoria y no se han producido alegaciones.
- 10.-Nuevo borrador del Proyecto de Decreto por el que se crea y regula la Red de Hospederías de Castilla-La Mancha.
- 11.- Cabe poner de manifiesto la existencia de un informe de unidad de mercado y competencia que no se incorporó al expediente inicial remitido al Gabinete Jurídico y que ahora se incorpora, pero incompleto, sin fechar y sin firmar. Requerido desde la oficina del Gabinete Jurídico la remisión completa de dicho informe por ser de vital importancia a la hora de analizar la adecuación de su articulado a la unidad de mercado, así como el mantenimiento de las reglas de competencia, se contestó



Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo



vía telefónica el viernes 16 de marzo de 2018 desde el Servicio de Desarrollo Normativo que no se trataba de un error de digitalización del expediente, sino que a dicho servicio le había sido remitido en esas condiciones, es decir, que había sido enviado de esa forma, sin que hubiesen requerido su completa remisión. En este sentido, sin perjuicio de que desde dicha Consejería no se debería haber admitido un informe, incompleto, sin firmar y sin fechar, entendemos que, habida cuenta de que no es responsabilidad de este Gabinete Jurídico su reclamación, más allá de dirigirnos al órgano tramitador, tal y como se ha hecho, se advierte que, sin compartir la aquiescencia del Servicio de Desarrollo Normativo en cuanto a la admisión de un "informe" en esas condiciones, esta unidad, considerando trascendental dicho informe de unidad de mercado para enjuiciar jurídicamente la posible lesión a la unidad de mercado y a la competencia, emite el presente informe sin todos los elementos de juicio necesarios para la correcta emisión del mismo, lo que se denuncia a efectos de elusión de futuras responsabilidades, sin que sea admisible, desde nuestro punto de vista, pronunciarnos sobre estos puntos, de indudable trascendencia en este proyecto, a partir de un texto incompleto, pues se han remitido dos caras de folio, que se observa que tienen continuidad, que aparecen sin que nadie asuma con su firma el contenido del informe, y sin fechar. Máxime, cuando del último párrafo se extrae un contenido negativo o desfavorable cuando dispone: "Así pues, parece que la adhesión a la Red realizada mediante Resolución de la Dirección General Competente en materia de turismo puede comportar la obtención de ayudas públicas o ventajas económicas que podrían resultar contrarias a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, según su artículo 18, al poder resultar discriminados otros operadores económicos,". Tras ese último párrafo no aparece nada más, ni texto, ni fecha y lugar de emisión, ni firma. Sin embargo, de su tenor literal queda meridianamente claro que se cuestiona la posible



Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

compatibilidad del texto con la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.



Cierto es que en el texto sometido a informe no se habla ya de plan de inversiones ni de programa de comercialización, actividad ésta última que excede de la competencia de la Administración turística. Sin embargo, habida cuenta de que se mantiene un potente programa de promoción de la Red de Hospederías a cargo de la Administración turística en la que se incluyen establecimientos privados, entendemos que sin el referido informe no tenemos elementos de juicio suficientes para bendecir jurídicamente el proyecto, máxime cuando el último párrafo de este informe incompleto es claramente negativo y advierte de que podría suponer ventajas económicas que cuestionarían compatibilidad del proyecto con la normativa vigente en materia de unidad de mercado. De hecho, en la página 12 de la memoria de la Dirección General de Turismo se siguen conservando, esta vez como actuaciones de promoción, actividades que en la redacción anterior de la memoria se incluían dentro de los ejes de comercialización; comercialización que la propia Secretaría General de la Consejería ha entendido que excede de sus competencias. Así se incluyen en el propio texto de la norma, en su artículo 11, como actividades de promoción:

- Fomentar y promocionar la actividad turística, incluidas campañas turísticas de las hospederías. En la medida en que esas campañas incluyen también la publicidad gratuita para los establecimientos privados que se adhieran al distintivo junto con los públicos, podría suponer una ventaja competitiva.
- Captar eventos para su desarrollo en las hospederías, realizando acciones de promoción.
- Estimular el encuentro con empresarios turísticos a través de foros, jornadas de trabajo, talleres, presentaciones de destino y otros



Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

formatos contemplados dentro de las acciones de promoción externa, así como de las acciones inversiones.

- También se ha incluido como actividad de promoción "Fomentar las centrales de reserva y plataformas de comercio electrónico" que en la memoria anterior era un eje de comercialización y que claramente es una medida de comercialización de esos establecimientos, entre los que se incluyen establecimientos privados, que van a gozar, en detrimento de los no adheridos o de los que no se puedan adherir, que sí tienen que auto publicitarse, de una publicidad gratuita intensa a cargo de la Administración turística.
- Poner en marcha campañas de fidelización, que claramente entra en el ámbito de las estrategias de venta.

12.- En directa relación con lo anterior, y, habida cuenta de que subyace un gasto económico en la política de promoción de esta Red de Hospederías, entendemos que la memoria económica contenida en la página 21 de la memoria de 6 de abril de 2017 es claramente insuficiente cuando alude a que no comporta gastos en lo que se refiere a la tramitación del proyecto, pues lo que se debe analizar es el impacto económico de las medidas contenidas en la norma, esto es, un análisis aproximado del coste económico de las medidas de promoción que contiene dicha norma.

Una vez analizada la documentación aportada al expediente y los escollos procedimentales, centrándonos en las cuestiones de competencia, cabe poner de manifiesto que la distribución de competencias en materia turística no resulta sencilla, no tanto por el tenor literal de los preceptos constitucionales y estatutarios, sino por la dificultad de integrar todo el fenómeno turístico en una exclusiva competencia, dada la transversalidad de esta materia. Así, el Estado se ha afirmado en materia turística en su





Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

proyección de promoción internacional en base a la competencia sobre comercio exterior. Por ello, al Estado le corresponde la definición de una estrategia nacional en materia de turismo, en coordinación con las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

La mayor labor de delimitación de las competencias en esta materia la ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional que ya desde la sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, resolvía un conflicto positivo de competencias por la creación para los hoteles, como elemento promocional, de la distinción especial "Recomendado por su calidad". El Tribunal Constitucional tenía que determinar si la creación de un distintivo de esa naturaleza incidía en la competencia autonómica exclusiva sobre el turismo o si el Estado podía llevar a cabo iniciativas como esa en base a la competencia sobre el comercio exterior (149.1.10 CE) y sobre la ordenación general de la economía (149.1.13 CE), concluyendo que la norma impugnada tenía por objeto directo el turismo y que los efectos que su ejecución podía producir en el comercio exterior eran efectos indirectos y de escasa entidad, por lo que la norma en cuestión se consideró de disciplina turística.

De dicha sentencia se extrae que la promoción exterior del turismo entra dentro de la órbita de la competencia estatal del artículo 149.1.10 CE, aunque tampoco cualquier medida que tenga incidencia en el comercio exterior será competencia estatal, de manera que habrá que llevar a cabo un juicio de ponderación en cada caso concreto.

El Tribunal Constitucional, por tanto, ha atribuido a las Comunidades Autónomas competencia sobre la promoción, la disciplina y la sanción turística, que en todo caso ha de entenderse en el ámbito de la ordenación del turismo. La competencia de las Comunidades Autónomas engloba, por consiguiente, tanto la competencia normativa como la ejecutiva en su ámbito territorial respectivo, lo que supone la asignación del conjunto de potestades

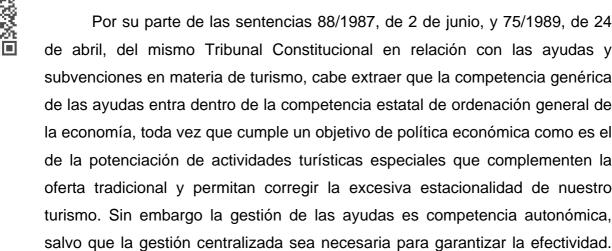




sentencia 88/1987, de 2 de junio.

Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

administrativas, lo que ha dado lugar a que todas ellas hayan dictado leyes, bien en el ámbito general de la ordenación turística, bien en el más concreto de la disciplina y sanción, pudiendo calificarse la intervención del Estado en esta materia de residual.



La Junta de Comunidades tiene asumidas competencias exclusivas en materia de Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (art. 31. 1. 18º de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto). En virtud de dicha competencia la Comunidad Autónoma aprobó la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del turismo de Castilla-La Mancha. Norma que en su Disposición Final Tercera establece que se autoriza al Consejo de Gobierno, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la Ley. Esta ley cuenta con una nueva redacción tras la aprobación de la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del

Aún así, no basta el reconocimiento de ciertas facultades de gestión para

entender respetada la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas

sobre el turismo, ni cabe aplicar con carácter general los postulados de la



Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios del Mercado Interior.



El artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha atribuye al Consejo de Gobierno "...la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el marco de la Constitución, del presente Estatuto, de las leyes del Estado y de las leyes regionales." Por su parte, el artículo 36.1 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha dispone que "El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias."

La disposición objeto de informe ostenta naturaleza de norma reglamentaria de carácter ejecutivo que desarrolla la normativa autonómica establecida en las materias afectadas, con la consecuencia de que su tramitación deba acomodarse a lo dispuesto por el precepto citado, correspondiendo al Consejo de Gobierno adoptar la disposición bajo la forma de Decreto conforme lo prevé el artículo 37 1. c) de la citada Ley 11/2003 al establecer que revisten la forma de Decreto del Consejo de Gobierno las decisiones aprobatorias de normas reglamentarias de competencia de dicho órgano. Dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.

Se trata por tanto de un reglamento ejecutivo dictado en desarrollo de los artículos 14,15 y16, de la ley regional ordenadora del turismo, relativo a los establecimientos hoteleros, 38 y 39 de ese mismo cuerpo legal sobre mejora de la competitividad y calidad turística, así como los artículos 40 y 41 en relación con medidas de fomento y promoción de la actividad turística, que en



Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

consecuencia debe ser informado, de igual forma, por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.



El artículo 54. 4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, determina que habrá de recabarse dictamen del Consejo Consultivo cuando se traten "Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones". Pudiéndose colegir de lo visto hasta ahora que nos encontramos en el marco de una disposición de carácter general con rango reglamentario que se dicta en ejecución de ley y que por ende requerirá que se recabe el citado dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Conforme al artículo 36.5 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha "El Consejo de Gobierno remitirá a la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo en relación con los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones."

Finalmente en cuanto al contenido de la parte dispositiva, la idea de la creación de una marca de excelencia turística que haga proyectar una imagen Castilla-La Mancha destino turístico singular, especial. como medioambientalmente sostenible, seguro y patrimonialmente enriquecedor es siempre bien acogida. Sin embargo, y sin que podamos hacer un juicio jurídico adecuado en cuanto a la compatibilidad del texto con la unidad de mercado y las reglas de la competencia, habida cuenta de que el informe de unidad de mercado remitido, habiéndose requerido su completa remisión, está incompleto, sin fechar y sin firmar, se advierte de que el texto del artículo 11, dado que supone Programas de Promoción claramente ventajosos para los establecimientos privados incluidos en la red, no puede ser realizado desde la



Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

Administración turística si el establecimiento es de gestión privada, porque ello supondría que la Administración turística, que debe velar por los intereses de todo el sector, estaría promocionando unos determinados establecimientos privados en detrimento de otros. Una cosa es que se haga promoción turística de Castilla-La Mancha como destino turístico, y otra muy distinta que se promocionen establecimientos determinados, los que tienen carácter privado que se incluyan en la red, en detrimento de otros. Pero, incluso, comparando la memoria inicial del proyecto con la memoria posterior que se ha incorporado como única memoria, con la misma fecha, algunas de las actuaciones que se han incluido como promocionales, eran antes ejes de comercialización; a saber:

- Fomentar y promocionar la actividad turística, incluidas campañas turísticas de las hospederías. En la medida en que esas campañas incluyen también la publicidad gratuita para los establecimientos privados que se adhieran al distintivo junto con los públicos, podría suponer una ventaja competitiva.
- Captar eventos para su desarrollo en las hospederías, realizando acciones de promoción, también entendemos que puede afectar a la competencia, pues se impulsa desde la Administración en beneficio de algunas hospederías públicas, pero también en beneficio de otras privadas adheridas, que son impulsadas por la propia Administración en perjuicio de otros establecimientos, sin ningún coste para esos establecimientos adheridos a la Red de Hospederías.
- Estimular el encuentro con empresarios turísticos a través de foros, jornadas de trabajo, talleres, presentaciones de destino y otros formatos contemplados dentro de las acciones de promoción externa, así como de las acciones inversiones. De nuevo estamos ante una medida que va más allá de la mera promoción, pues supone captar al cliente y llenar esos espacios, algunos de los cuales son privados.





Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

- También se ha incluido como actividad de promoción "Fomentar las centrales de reserva y plataformas de comercio electrónico" que en la memoria anterior era un eje de comercialización y que claramente es una medida de comercialización de esos establecimientos, entre los que se incluyen establecimientos privados, que van a gozar, en detrimento de los no adheridos o de los que no se puedan adherir que sí tienen que auto publicitarse, de una publicidad gratuita intensa a cargo de la Administración turística.
- Poner en marcha campañas de fidelización, que es una medida que penetra claramente en el ámbito de la comercialización de los establecimientos, algunos de ellos puramente privados.

Entendemos que las acciones promocionales son tan intensas y gratuitas para los establecimientos privados que se adhieran a la red, que sí podría quedar afectada la unidad de mercado y la competencia. El modelo difiere de Paradores Nacionales y de otras regulaciones de marca de excelencia turística que cuentan con una marca exclusiva para los establecimientos públicos, esto es, gestionados directamente o a través de la llamada Administración institucional, mediante fórmulas de personificación privadas. En este sentido, o se hace una clara distinción del régimen jurídico aplicable a los establecimientos públicos y privados, de manera que la publicidad de las hospederías se haga sólo en beneficio de las públicas, o, se crean dos marcas diferentes o, de lo contrario, los establecimientos privados adheridos gozarán de una clara ventaja competitiva respecto de los no adheridos o de los que no se puedan adherir por no llegar a poder contar con esas infraestructuras.

Por otro lado, también dentro del contenido, cabe poner de manifiesto que el anexo I en el que se contienen los parámetros de calidad obligatorios, recoge una serie de requisitos, que, en lo que se refiere a los parámetros de





Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

calidad obligatorios tradicionales de Castilla-La Mancha, no son en muchos casos requisitos de calidad, sino meramente estéticos (elementos de labranza en la decoración, visillos en las ventanas o cortinas en las puertas) que nos parecen desproporcionados para incluirlos como elementos obligatorios, pues basta con mencionar que representen la esencia de la tradición y cultura castellano-manchega y tal y como está redactado podría incidir en el ámbito de la libertad de empresa.

En Toledo a 26 de marzo de 2018.

EL LETRADO DEL GABINETE JURÍDICO

Fdo.: María Barahona Migueláñez

Vº Bº DE LA DIRECTORA DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS

Fdo.: Araceli Muñoz de Pedro