



## INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE LA ORDENACIÓN DE ALBERGUES TURÍSTICOS DE CASTILLA-LAMANCHA.

En fecha 24 de mayo 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 establece la ordenación de los albergues turísticos 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.

**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 14 de agosto de 2017.
- 2.- Informe de fecha 4 de septiembre de 2017 de la Jefa de Servicio de Turismo contestando a las alegaciones efectuadas durante la fase de consulta pública, conforme a lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.
- 3.- Informe-propuesta para la elaboración del proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación de albergues turísticos de Castilla-La Mancha también de fecha 4 de septiembre de 2017.





4.- Memoria justificativa del proyecto de Decreto emitida por la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía en fecha 4 de septiembre de 2017, en la que se analiza el impacto normativo, advirtiendo que quedarán derogadas cuantas disposiciones se opongán a lo dispuesto en el texto de Decreto, sin mencionar expresamente cuáles y, como viene siendo habitual, un esquemático, por no decir nulo, análisis de los aspectos presupuestarios. Desde el punto de vista de la competencia y del impacto en la actividad de las empresas se limita a afirmar que no conculca la normativa de unidad de mercado, sin que tal aseveración vaya acompañada de una motivación exhaustiva. Finalmente, se contiene un análisis sucinto del impacto de género.

5.- Resolución de la Consejera de Economía, Empresas y Empleo, también de fecha 4 de septiembre de 2017, que autoriza la elaboración del Decreto.

6.- Informe de la Unidad de Coordinación de Estrategia Económica relativo al proyecto de Decreto, de fecha 18 de enero de 2018, en el que se analizan una serie de aspectos relacionados con la delimitación del ámbito de aplicación, la falta de justificación de la intervención pública, la intervención administrativa mediante la exigencia de declaraciones responsables e inscripción en registros administrativos, así como el alcance e intensidad con la que se regulan los requisitos técnicos exigibles.

7.- Resolución de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía, de 14 de febrero de 2018, publicada en el DOCM de 26 de febrero de 2018, por la que se abre un periodo de información pública del borrador de Decreto a los efectos de que, durante un plazo de veinte días, cualquier ciudadano pueda efectuar alegaciones al texto propuesto.





Igualmente, consta certificado de fecha 23 de abril de 2018 que acredita que en el tablón de anuncios electrónico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, desde el 27 de febrero de 2018 hasta el 22 de marzo de 2018, constaba la publicación relativa a la información pública del Decreto de ordenación de albergues turísticos.

8.- Borrador del proyecto de Decreto sometido a información pública.

9.- Informe de Evaluación de Impacto de Género del proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación de albergues de Castilla-La Mancha de fecha 26 de febrero de 2018.

10.- Certificado de 1 de marzo de 2018 emitido por el coordinador de estrategia económica de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo que acredita que, conforme al artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, se ha colgado el proyecto de Decreto en la plataforma de cooperación normativa, en el marco del sistema de cooperación interadministrativa para la unidad de mercado.

11.- Alegaciones presentadas por:

- 1).- Albergue Rural “El Molino” en Huércemes del Cerro, Guadalajara.
- 2).- Centro de Ecoturismo Barbatona.
- 3).- Albergue Rural Tejanegra.
- 4).- Federación Regional de Empresarios de Hostelería y Turismo de Castilla-La Mancha.
- 5).- Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social.





12.- Informe de fecha 23 de febrero de 2018 sobre adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas del Decreto por el que se establece la ordenación de los albergues turísticos de Castilla-la Mancha, según el cual el nuevo texto supone una reducción considerable de cargas administrativas respecto de la normativa anterior.

13.- 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 26 de febrero de 2018.

14.- Informe de 17 de abril de 2018 de la Dirección General de Turismo Comercio y Artesanía en el que se da contestación a todas y cada una de las alegaciones formuladas por los interesados.

15.- Nuevo borrador de proyecto de Decreto de ordenación de albergues turísticos, a la luz de la estimación de algunas de las alegaciones.

16.- Informe de fecha 21 de mayo de 2018 emitido por la secretaria del Consejo de Turismo, en el que se pone de manifiesto que este órgano asesor y consultivo en relación con las disposiciones de este ámbito sectorial, aprobó por unanimidad de votos de todos sus miembros el nuevo texto del proyecto de Decreto.

17.- Informe favorable de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, de fecha 22 de mayo de 2018, sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación de albergues de Castilla-La Mancha.





Una vez analizada la documentación aportada al expediente, centrándonos en las cuestiones de competencia, cabe poner de manifiesto que la distribución de competencias en materia turística no es tarea de fácil delimitación, 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 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 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.

Por su parte de las sentencias 88/1987, de 2 de junio, y 75/1989, de 24 de abril, del mismo Tribunal Constitucional en relación con las ayudas y subvenciones en materia de turismo, cabe extraer que la competencia genérica de las ayudas entra dentro de la competencia estatal de ordenación general de la economía, toda vez que cumple un objetivo de política económica como es el de la potenciación de actividades turísticas especiales que complementen la oferta tradicional y permitan corregir la excesiva estacionalidad de nuestro turismo. Sin embargo la gestión de las ayudas es competencia autonómica, salvo que la gestión centralizada sea necesaria para garantizar la efectividad. 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 sentencia 88/1987, de 2 de junio.

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 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 y 16, de la ley regional ordenadora del turismo, relativo a los establecimientos hoteleros y extrahoteleros, así como del artículo 38 de ese mismo cuerpo legal, sobre mejora de la competitividad y calidad turística, que en consecuencia, conduce a que el texto deba ser informado 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, cabe hacer una serie de observaciones de relevancia al texto que se somete a informe.







En primer lugar, el artículo 2, que contiene la definición de albergue turístico, abre la puerta a la posibilidad de que la titularidad de este tipo de alojamientos extrahoteleros sea pública, sin que, paralelamente, se realice el más mínimo análisis de la repercusión económica en el mercado de tal intervención. En efecto, la memoria, como se adelantó al comienzo del presente informe, ni contiene un estudio económico, ni analiza, desde el punto de vista de la competencia, la repercusión que pudiera revestir esta intervención pública de naturaleza prestacional. El informe del coordinador de estrategia económica de fecha 18 de enero de 2018 ya apunta que *“En todo caso, debería justificarse la intervención pública ante determinados supuestos de ineficiencias de funcionamiento del mercado”*.

Por otro lado, partiendo de que este proyecto de Decreto tiene por objeto, entre otros, unificar todos los albergues turísticos en una única categoría, tal y como se extrae del artículo 4, desde esta unidad entendemos que, dejando a salvo la regulación autonómica de albergues juveniles, pues se rigen por su regulación específica y presentan un fin distinto al del presente Decreto, por el contrario, lo cierto es que la nueva regulación sí desplazaría, al Decreto 93/2006, de 11 de julio de 2006, de Ordenación del Alojamiento Turístico en el Medio Rural de Castilla-La Mancha. Es por ello que, si se quieren unificar todas las categorías de albergues turísticos, consideramos un defecto importante de técnica y de contenido que no se incluya una disposición derogatoria expresa que expulse definitivamente del ordenamiento autonómico la normativa anterior. En este sentido, si bien la memoria sí se refiere a que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan al nuevo texto, sin referirse expresamente a cuáles (por criterios de seguridad jurídica siempre es deseable mencionar expresamente qué normas quedan derogadas), lo cierto es que el propio texto articulado sometido a informe no contiene ninguna disposición derogatoria, por lo que se produce una





discordancia que debería ser corregida en el sentido de indicar, claramente, qué normas, en su caso, quedan derogadas expresamente.

En relación con el capítulo II, relativo a los requisitos técnicos, también es de hacer notar que partiendo de la suposición de que todas las exigencias técnicas planteadas como preceptivas estarán basadas en algún cálculo incorporado a informes o estudios técnicos, lo correcto habría sido incorporar tales estudios o informes al expediente administrativo de elaboración de la norma. De esta forma, los afectados por la norma tienen la oportunidad de someter a contradicción, también conforme a criterios técnicos, los requisitos planteados. No obstante, en el presente caso, habida cuenta del tenor de las alegaciones planteadas, tampoco genera mayor problema, si bien se apunta a efectos meramente recordatorios.

Se considera igualmente necesario poner de manifiesto, en aras de conseguir una técnica reglamentaria más depurada, que resultaría conveniente no recurrir a la utilización de conceptos jurídicos indeterminados como por ejemplo la mención que se hace en el artículo 11 de la expresión “en perfecto estado de conservación”, pues éste es un concepto, en esencia, subjetivo, que introduce inseguridad jurídica.

En relación con el artículo 20, relativo al régimen de cancelación de reservas, dado que nos ubicamos en el ámbito de la protección de los consumidores y usuarios, desde esta unidad entendemos que el régimen de penalidades sustitutivas de la indemnización de daños y perjuicios que contempla el texto sometido a informe como subsidiario del pactado por las partes, debería ser contemplado como obligatorio, en aras de evitar abusos por parte de los empresarios de alojamientos turísticos en la aplicación de estas penalidades, en perjuicio de los consumidores. El fundamento legal es que no dejan de ser pactos accesorios. Por tanto, si bien es cierto que se





pueden pactar en los contratos cláusulas penales al amparo del artículo 1152 del Código Civil, consideramos que el régimen de penalidades en la cancelación de reservas no puede dejarse en sus cuantías al arbitrio del empresario de alojamientos turísticos, pues pueden imponer cláusulas abusivas. En directa relación con lo anterior, cabe también poner de manifiesto que no se concretan, a modo de numerus apertus, qué supuestos se consideran de fuerza mayor (por ejemplo, enfermedad de alguno de los usuarios o familiares y hasta qué grado).

Es todo cuanto esta letrada tiene el honor de informar.

En Toledo a 11 de junio de 2018.

EL LETRADO DEL GABINETE JURÍDICO

FDO: María Barahona Migueláñez

V. Bº DE LA DIRECTORA DEL GABINETE JURÍDICO

Fdo. Araceli Muñoz de Pedro

