



INFORME SOBRE LA ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LOS PARAMETROS DE CALIDAD DE LA RED DE HOSPEDERÍAS DE CASTILLA LA MANCHA

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 Orden identificado más arriba.

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.

Para la elaboración del mismo se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

- 1.- Consulta pública previa para la elaboración del proyecto de orden en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (último día de plazo 9 de noviembre de 2018).
- 2.- Memoria justificativa de 13 de noviembre de 2018 en la que se incluyen antecedentes, análisis de impactos: normativo, económico incluyendo el de unidad de mercado, reducción de cargas, y en materia de género.
- 2.- Resolución de 30 de noviembre de 2018 de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía por la que se dispone un periodo de información pública al proyecto de orden de 20 de noviembre de 2018
- 3.- Autorización de la iniciativa reglamentaria de la Consejera de economía, Empresas y empleo de 7 de diciembre de 2018





4.- Informe de 11 de enero de 2019 de la Secretaria del Consejo de Turismo de la sesión celebrada electrónicamente en la que se trató el borrador de la orden.

3.- Informe de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía de 11 de enero de 2019 sobre las alegaciones presentadas por el Consejo de Turismo, con intervención de la Viceconsejería de Cultura, la federación Regional de empresarios de Hostelería y Turismo de CLM, y la Dirección general de Salud Pública y Consumo.

No se presentaron alegaciones en el trámite de información pública.

4.- primer y segundo borrador o definitivo del proyecto.

5.- Informe de la Secretaría general de 18 de enero de 2019

Entendemos que tanto el impacto económico como la adecuación a la normativa sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, así como sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos del proyecto, fueron emitidos en la tramitación del Decreto 42/2018, de 19 de junio, por el que se crea y regula la Red de hospederías de castilla-La Mancha y que ya contemplaban los efectos de la normativa complementaria sometida a informe.

Si se echa de menos el Informe de la Unidad de Coordinación de estrategia Económica sobre la conformidad del Proyecto a la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, sobre si los parámetros comprendidos en este borrador de orden son conformes al artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado desde el punto de vista de la necesidad de su exigencia y proporcionalidad, desde el





punto de vista de una razón imperiosa de interés general como pudiera ser la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con base en los siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I.- COMPETENCIA

La Junta de Comunidades tiene competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo en virtud del art. 148.1.18 de la CE y del art. 31.1.18 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. En el ejercicio de dicha competencia aprobó la Ley 8/1999, de 26 de mayo de ordenación del turismo de Castilla-La Mancha.

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.*” Y el art.37.1 e) revisten forma de Órdenes del Consejero, *las aprobatorias de normas reglamentarias de la competencia de uno o de varios Consejeros*





Esta distinción atributiva coincide con lo recogido en el ámbito estatal en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, sobre Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, que reproduce lo previsto en el artículo 97 de la Constitución conforme al cual la potestad reglamentaria originaria corresponde exclusivamente al Gobierno y no a sus miembros considerados aisladamente. Añade dicha Ley, en su artículo 5.1.h), que corresponde al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, aprobar los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan; y en su artículo 4.b), que corresponde a los Ministros tan sólo ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su departamento.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido declarando que tras la Constitución, la potestad reglamentaria está atribuida al Gobierno –art. 97- en tanto que órgano colegiado y supremo de la Administración, que no puede ser sustituido por un Ministro, integrante del Gobierno, sí, pero distinto de él y ajeno a la competencia del órgano colegiado. Su doctrina, que es plenamente aplicable a la regulación autonómica por ser sustancialmente idénticos los términos en que se establece, queda resumida entre otras en la Sentencia de su Sala 3ª, sec. 2ª, de fecha 17 de julio de 1999, recurso número 686/1997, fundamento jurídico cuarto:

“La potestad reglamentaria de los Ministros ha sido un tema candente y controvertido que, a partir de la Constitución, ha dado lugar a diversas resoluciones del Tribunal Supremo en las que se ha tratado de coordinar la atribución que el artículo 97 de aquélla hace al Gobierno de la actividad reglamentaria con lo dispuesto en el artículo 14.3 de la anterior Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en contraste con la doctrina preconstitucional, en la que no se cuestionaba seriamente la potestad reglamentaria de los Ministros.

La posición actual de la jurisprudencia puede sintetizarse en los tres puntos siguientes:





a) *La Constitución no derogó el artículo 14.3 de la citada Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, por cierto exacto al hoy art. 4.1.b de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno EDL 1997/25084.*

b) *La potestad para dictar Reglamentos ejecutivos corresponde, de modo exclusivo, al Gobierno, no a los Ministros.*

c) *Estos pueden dictar Reglamentos independientes "ad intra", esto es, con fines puramente organizativos o respecto de relaciones de sujeción especial, entendiéndose que entran dentro de esta categoría las que sólo alcanzan a regular las relaciones con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario para integrarlos en la organización administrativa por existir entre aquélla y éstos específicas relaciones de superioridad, pero sin que estos reglamentos puedan afectar a derechos y obligaciones de los citados administrados en aspectos básicos o de carácter general."*

La Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero, confirmó que el artículo 97 de la Constitución no reserva la competencia reglamentaria al Gobierno: "(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria, por ser originaria (art. 97 C.E.), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares (...)."

El Consejo de Estado, en su Memoria del año 2005, entendió lo siguiente:

A)Los Ministros pueden desarrollar (sin necesidad de habilitación) reglamentos del Gobierno. En la práctica, sin embargo, generalmente estos reglamentos suelen atribuir expresamente a los Ministros la competencia para su desarrollo y aplicación.

..

Cierto es que siempre podrá presentarse el problema de si un real decreto reglamentario ha desarrollado suficientemente una ley o ha regulado de modo suficiente la materia que corresponde al Gobierno, de suerte que, si no se





alcanza el módulo mínimo razonable de regulación, no sería correcto que el Ministro pasara a regular la materia, ni siquiera si ese real decreto habilitara expresamente para ello.

B) No pueden los Ministros entrar en materias que por su importancia parecen más del ámbito de los reglamentos del Gobierno, lo que de nuevo exige un análisis del caso concreto que se plantee.

...

C) Siempre con relación al problema de la regulación mínima por parte del Gobierno, se ha admitido habitualmente la “desreglamentación” de aspectos puntuales regulados por reglamentos del Gobierno, de modo que esos aspectos puedan modificarse por orden ministerial.

Esto es, a falta de habilitación, no se pueden regular situaciones jurídicas generales de los particulares mediante orden ministerial.

En nuestro caso el Decreto 42/2018, de 19 de junio, por el que se crea y regula la Red de Hospederías de Castilla-La Mancha en su Disposición final primera. Habilitación de desarrollo reglamentario establece:

Se faculta a la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo para dictar las normas necesarias para el desarrollo y ejecución de este decreto, así como para establecer y regular los parámetros de calidad complementarios en la prestación de servicios, en los términos comprendidos en el artículo 4.1.d).

Y éste último, relativo a los requisitos de adhesión a la Red de Hospederías de Castilla-La Mancha, dispone:

1. La adhesión de un establecimiento a la Red de Hospederías de Castilla-La Mancha se realizará por Resolución de la Dirección General competente en materia de turismo, previa tramitación del procedimiento regulado en el Capítulo II y después de la comprobación de los siguientes requisitos:





d) Que el establecimiento cumple con un mínimo del 60 por ciento de los parámetros de calidad complementarios en la prestación de servicios, que se establecerán mediante orden de la Consejería competente en materia de turismo.

Por lo tanto existe habilitación para el ulterior desarrollo complementario que complete la regulación del decreto citado, en la medida que se admita que su contenido es coyuntural y no propio de la regulación básica que corresponde al consejo de gobierno mediante decreto, debiendo revestir forma de orden de acuerdo con el art.37.1 e) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

No tratándose de una disposición de carácter general que se dicte en ejecución de las leyes no requiere su conocimiento por el Consejo consultivo.

II.- TRAMITACIÓN

En el **procedimiento de elaboración** de una disposición reglamentaria ha de ajustarse a lo previsto en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y revestirá alguna de las formas previstas en el artículo 37 del mismo texto legal, en este caso como se ha dicho, de orden.

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. Requisitos que se han cumplido.

El proyecto de disposición general ha satisfecho y dado cumplimiento a lo previsto en el art.133 apartados 1 y 2 de la Ley 39/2015 relativos a la consulta





previa y trámite de información pública, así como a lo dispuesto en el art 36.3 de la Ley 11/2003 respecto a los dictámenes e información pública sometiendo el texto además a informe de la Consejo de Turismo, principal órgano de asesoramiento y consulta en materia de consumo (art. 5.1 y 2 a) de la Ley 8/1999).



III.- FONDO

El Proyecto de Orden encuadra la orden que se pretende aprobar en el marco del decreto 42/2018 de 19 de junio, por el que se crea y regula la Red de Hospederías de Castilla-La Mancha. Norma que deberá ser identificada en su plenitud cuando se haga referencia a ella en el articulado de la orden (p. e. artículos 2 y 3).

La parte dispositiva recoge su objeto, el establecimiento de parámetros de calidad complementarios que has de cumplir, al menos en un 60% los establecimientos que quieran adherirse a la red de Hospederías.

Se llama la atención sobre la disposición final segunda, régimen de recursos. La previsión o pie de recursos son propios de la eficacia de los actos administrativos, no de una disposición general como es el caso.

Por último, respecto a los parámetros complementarios recogidos en la Orden, parece que otorga el mismo valor a todos los parámetros en su evaluación, sin establecer criterios de graduación en su cumplimiento y valoración diferenciada, que parecería más adecuado si lo que se quiere es buscar la calidad y excelencia.

En el apartado 3 acceso y señalización se echa de menos el aparcamiento o si el acceso hasta el dominio de la hospedería es accesible como parámetros



valorables.

Hay parámetros que llaman la atención como evaluables anticipadamente para la adhesión a la red como p.e. entablar contacto visual con el cliente, entablar una conversación...

El parámetro de preferencia en la contratación de *residentes* podría ser discriminatorio.

Se recomienda una revisión de los parámetros de calidad comprendidos en la norma.

CONCLUSIONES

El proyecto de orden sometido a consulta es respetuoso con la normativa analizada en el texto del informe.

Se informa FAVORABLEMENTE el texto sometido a consulta.

En Toledo a 6 de febrero de 2019

LA LETRADA DEL GABINETE JURÍDICO

FDO: M^a Concepción González García

V. B^o DE LA DIRECTORA DEL GABINETE JURÍDICO

Fdo. Araceli Muñoz de Pedro

