



INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE ORDENACIÓN Y CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS DE RESTAURACIÓN DE CASTILLA-LA MANCHA

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico consulta proveniente de la Secretaria General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo en relación con el proyecto de Decreto de ordenación y clasificación de las empresas de restauración en Castilla-La Mancha.

A la vista de la consulta y examinado el contenido del expediente que la acompaña, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10, apartado primero, inciso a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se tiene el honor de evacuar el presente informe sobre la base de los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- CONSULTA.

La consulta, recibida el pasado día 9 de febrero de 2021 en este Gabinete Jurídico, es del siguiente tenor:

“En virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de 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 el artículo 11 del Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de organización y funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como lo contenido en las vigentes Instrucciones de Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno, se solicita informe, con carácter urgente, sobre el Proyecto de Decreto de ordenación de las empresas de restauración de Castilla-La Mancha.”

SEGUNDO.- EXPEDIENTE.

La antedicha consulta se acompaña de expediente compuesto de doscientas treinta y una páginas precedidas de índice numerado, conforme al cual la documentación que contiene es la siguiente:

- “- Consulta pública previa sobre la elaboración del proyecto de decreto.*
- Informe consulta pública previa.*
- Memoria del proyecto de decreto.*





- Resolución de autorización de la Consejera de Economía, Empresas y Empleo.
- Remisión a consulta Consejerías
- Borrador texto sometido a información pública. Anexos.
- Resolución apertura periodo de información pública. Publicación DOCM.
- Informe del Coordinador de Estrategia Económica de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo.
- Certificado del Coordinador de Estrategia Económica de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, sobre el cumplimiento del artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre.
- Alegaciones.
- Informe de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas.
- Informe de la Inspección General de Servicios.
- Certificado de la Inspección General de Servicios sobre el tiempo de exposición de la información pública del proyecto de decreto en el tablón de anuncios electrónico de la Junta de comunidades de Castilla-La Mancha.
- Certificado del Consejo de Turismo.
- Informe de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía, sobre las observaciones del Coordinador de Estrategia Económica.
- Informe de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía, sobre las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública.
- 2ª Memoria del proyecto de decreto.
- Informe de Impacto de género.
- Borrador texto febrero 2021. Anexos.
- Informe de la Secretaría General de fecha 8 de febrero de 2021.”

TERCERO.- PROCEDIMIENTO.

A la vista de la documentación presentada se constata la evacuación en el seno del procedimiento de los siguientes trámites, por orden cronológico:





- Sometimiento del borrador de proyecto de Decreto a consulta pública, concluido el 7 de febrero de 2018.
- Informe del Servicio de Turismo de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo sobre las alegaciones presentadas, emitido por la Jefa de dicho Servicio el 8 de febrero de 2018.
- Memoria de análisis de impacto normativo de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, emitida por la Directora General el 26 de febrero de 2018.
- Resolución de autorización de inicio del procedimiento dictada por la Consejera de Economía, Empresas y Empleo el 28 de febrero de 2018.
- Informe de adecuación del borrador de proyecto de Decreto a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, emitido por Técnico de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo el 14 de marzo de 2019.
- Consulta a las Consejerías afectadas con remisión del borrador de proyecto de Decreto, mediante correo electrónico remitido por el Secretario General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo a las Secretarías Generales de las demás Consejerías el 15 de marzo de 2019.
- Informe de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa, sobre la adecuación del borrador de proyecto de Decreto a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos, evacuado por Inspector Analista de Servicios el 18 de marzo de 2019.
- Informe de la Unidad de Coordinación de Estrategia Económica de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo sobre la adecuación del borrador de proyecto de Decreto a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, evacuado por el Coordinador de Estrategia Económica el 26 de marzo de 2019.
- Apertura de un periodo de información pública, del 10 de abril al 13 de mayo de 2019, mediante resolución de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública, dictada por la Directora General el 29 de marzo de 2019 y publicada en el DOCM de 9 de abril.
- Certificado del cumplimiento del artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, en cuanto a la inclusión del borrador de proyecto en el Sistema de Cooperación Interadministrativa para la Unidad de Mercado, emitido por el Coordinador de Estrategia Económica de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo el 10 de abril de 2019.
- Presentación de determinadas propuestas de modificación del borrador por la Dirección General de Salud Pública y Consumo de la Consejería de Sanidad, mediante correo electrónico de 10 de abril de 2019.
- Presentación de alegaciones por la Oficina de Turismo del Ayuntamiento de Tomelloso, Ciudad Real, mediante correo electrónico de 12 de abril de 2019.
- Certificado del acuerdo de informe favorable adoptado por el Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, emitido por la Secretaria del Consejo el 2 de mayo de 2019.





- Presentación de alegaciones por la Federación Regional de Empresarios de Hostelería y Turismo de Castilla-La Mancha mediante correo electrónico de 13 de mayo de 2019.
- Presentación de alegaciones por la Red Castellano-manchega de Desarrollo Rural (RECAMDER), mediante correo electrónico de 13 de mayo de 2019.
- Certificado de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa, sobre el tiempo de exposición de la información pública del proyecto de decreto en el tablón de anuncios electrónico de la Junta de comunidades de Castilla-La Mancha, emitido por la Inspectora General de Servicios el 29 de mayo de 2019.
- Informe de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía sobre las observaciones del Coordinador de Estrategia Económica, emitido por la Directora General el 3 de noviembre de 2020.
- Nueva memoria de análisis de impacto normativo de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, emitida por la Directora General el 2 de febrero de 2021.
- Informe de evaluación de impacto de género de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, emitido por el Jefe de Área de Coordinación Jurídica, Transparencia, Participación e Igualdad de Género el 3 de febrero de 2021.
- Informe de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía sobre las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública, emitido por la Directora General el 4 de febrero de 2021.
- Redacción de un nuevo borrador que incorpora las modificaciones resultantes de los informes evacuados y de las alegaciones vertidas en trámite de información pública.
- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo sobre el nuevo borrador, emitido por el Secretario General el 8 de febrero de 2021.

CUARTO.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO.

El segundo borrador del proyecto de Decreto, que incorpora las modificaciones resultantes de los informes evacuados y de las alegaciones vertidas en trámite de información pública, elaborado en febrero de 2021 y sobre el que se emite el presente informe, consta de una parte expositiva o preámbulo, veintinueve artículos estructurados en cuatro capítulos, tres disposiciones adicionales, dos transitorias, cuatro finales y ocho anexos.

El preámbulo o parte expositiva se refiere al marco normativo y competencial a nivel autonómico, estatal y europeo; a la necesidad y oportunidad de la norma y los objetivos perseguidos; y a los principios de buena regulación, a saber, los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

El capítulo I, que lleva por rúbrica "Disposiciones generales", comprende los artículos 1 a 14. El artículo 1 establece el objeto y el ámbito de aplicación de la norma; el artículo 2 contiene las definiciones empleadas; el artículo 3 tipifica las modalidades de empresas de restauración; el artículo 4 prevé la posibilidad de dispensa de determinadas exigencias previstas en la norma; el artículo 5 se remite a la normativa sectorial en una extensa serie de materias; el artículo 6 regula





las declaraciones responsables y comunicaciones; el artículo 7, rubricado “Inscripción en el Registro de Empresas y Establecimientos Turísticos de Castilla-La Mancha”, se remite a la normativa aplicable en la materia; el artículo 8, rubricado “Hojas de reclamaciones”, se remite a la normativa aplicable en la materia; el artículo 9 regula la obligación de los establecimientos de exhibir una placa distintiva normalizada; el artículo 10 prevé la posibilidad de adoptar reglamentos de régimen interior y sus efectos, en su caso; el artículo 11 recoge una serie de requisitos o “servicios comunes mínimos” con los que deben contar los establecimientos de restauración de cualquier modalidad; el artículo 12 recoge la posibilidad de que las empresas de restauración ofrezcan menú del día y sus efectos, en su caso; el artículo 13 establece la obligación de presentar al cliente las cartas de platos, postres y bebidas, su contenido y régimen; el artículo 14, bajo la rúbrica “Régimen de funcionamiento e información al cliente”, recoge en realidad el régimen de acceso y denegación de entrada a los establecimientos de restauración.

El capítulo II, rubricado “Especificidades de las empresas de restauración”, está compuesto exclusivamente del artículo 15, que se remite a las especialidades recogidas en los anexos para cada modalidad de empresa de restauración, establece determinados requisitos que debe cumplir el comedor en función de la modalidad de establecimiento y regula determinadas especialidades dentro de algunas modalidades, como el autoservicio.

El capítulo III, denominado “Régimen de reservas, precios, facturación y pago”, comprende los artículos 16 a 20. El artículo 16 regula las obligaciones de las empresas en relación con las reservas; el artículo 17 consagra la libertad de pactos en cuanto a la cancelación de las mismas; el artículo 18 recoge una serie de obligaciones en relación con los precios, su determinación y su publicidad; el artículo 19 se remite a la normativa aplicable en materia de obligaciones de facturación y el artículo 20 permite la libertad de pactos en cuanto al tiempo y lugar del pago, estableciendo una regla dispositiva.

El capítulo IV, bajo la denominación de “Inspección y régimen sancionador”, se compone de un solo artículo, el 21, de igual rúbrica, que se limita a remitirse en cuanto a dicha materia a la legislación aplicable y a la normativa de la Inspección de Turismo.

La disposición adicional primera dispensa de la obligación de disponer de aseos propios a aquellas empresas de restauración que se emplacen en espacios públicos que dispongan de ellos; la disposición adicional segunda extiende el ámbito de aplicación de la norma, con ciertas particularidades, a los servicios de restauración ofrecidos al público en general por alojamientos turísticos; la tercera contiene una especialidad competencial relativa a las empresas de catering con sede fuera de Castilla-La Mancha que desarrollen actividades en más de una provincia de la comunidad autónoma.

La disposición transitoria primera establece la obligación de las empresas de restauración existentes de presentar una declaración responsable en el plazo de dos años desde la entrada en vigor y, en su defecto, la asignación de oficio de la modalidad que corresponda; la segunda establece la misma obligación de presentar una declaración responsable para aquellas empresas cuyo procedimiento se encuentre en tramitación al tiempo de la entrada en vigor.





La disposición final primera habilita a la persona titular de la Consejería competente para dictar las disposiciones de aplicación y desarrollo del Decreto, y al Director General competente, para actualizar y modificar los anexos que contienen los modelos de declaración responsable; la segunda excluye a las empresas de restauración del ámbito de aplicación del Decreto 205/2001; la tercera modifica el régimen transitorio del Decreto 88/2018; y la cuarta establece la entrada en vigor de la norma al día siguiente al de su publicación.

Por último, los cinco primeros anexos contienen los requisitos mínimos específicos para cada modalidad; los anexos sexto a octavo contienen los modelos de declaración responsable de inicio de actividad, de modificación de capacidad o cambio de modalidad y de cambio de titularidad, cambio de denominación o cese de actividad, respectivamente; y el anexo noveno contiene los modelos gráficos normalizados de placas distintivas.

A tales antecedentes les son de aplicación las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- NATURALEZA DEL INFORME Y PLAZO DE EMISIÓN

El informe que se solicita es de naturaleza preceptiva y no vinculante.

En efecto, el citado artículo 10, apartado 1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, dispone que *“Corresponde al Gabinete Jurídico emitir dictamen en derecho, con carácter preceptivo, en los siguientes asuntos: a) Los anteproyectos de leyes y los proyectos de disposiciones reglamentarias de carácter general.”*

Añade el apartado 5.b) del mismo artículo que *“Los informes de los letrados del Gabinete Jurídico no son vinculantes, salvo que alguna norma así lo establezca.”*

De acuerdo con la Instrucción para la Emisión de Informes Consultivos de la Dirección de los Servicios Jurídicos, *“Si el órgano interesado lo requiriera por motivos de urgencia el plazo se reducirá a cinco días.”*

Habiéndose solicitado el informe con carácter urgente, se procede a su evacuación en dicho plazo reducido.

SEGUNDA.- MARCO NORMATIVO Y COMPETENCIAL





Como recoge el preámbulo del proyecto, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, atribuye en su artículo 31.1.18º a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial, en términos idénticos a los previstos en el artículo 148.1.18º de la Constitución Española.

En virtud de dicha competencia se aprobó la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del turismo de Castilla-La Mancha, que define y regula en su artículo 18 las empresas de restauración.

Sin embargo, el ejercicio de esta competencia autonómica no puede menoscabar la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, reservada al Estado por el artículo 149.1.13º de la Constitución Española, y ejercitada en particular a través de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, así como las leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, conocida como “Ley Ómnibus”, que a su vez trasponen al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

Deben también tenerse en cuenta las competencias de las entidades locales que garantiza el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en particular las relativas al urbanismo y a la protección de la salubridad pública, en lo que aquí nos ocupa.

TERCERA.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

El artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, dispone:

“1. 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.

2. El ejercicio de dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o el 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.

3. En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes.





Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite.

Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los Órganos Consultivos de la Administración Regional.

4. De no solicitarse dictamen del Consejo Consultivo, por no resultar preceptivo ni estimarse conveniente, se solicitará informe de los servicios jurídicos de la Administración sobre la conformidad de la norma con el ordenamiento jurídico.

5. 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.”

El artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas regula, con carácter básico, la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas. Si bien buena parte de su contenido ha sido declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, en cuanto a su aplicación a las comunidades autónomas, por vulnerar el orden constitucional de competencias y en particular la “potestad doméstica” o “potestad auto-organizativa” que salvaguarda el artículo 149.1.18º de la Constitución Española, mantiene su vigencia el primer inciso de su apartado primero, conforme al cual:

“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”.

El artículo 54.4. de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha establece:

“El Consejo Consultivo deberá ser consultado en los siguientes asuntos: [...]

Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”.

El artículo 56 añade:

“El dictamen del Consejo Consultivo podrá ser recabado por el Presidente de la Junta de Comunidades, el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha o el Consejero competente.”

El artículo 10.1.a) de 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, ya citado, prescribe la emisión de informe preceptivo por el Gabinete Jurídico respecto de los “proyectos de disposiciones reglamentarias de carácter general.”





De acuerdo con lo recogido en el Antecedente Tercero, constan en el expediente:

- la elaboración de la memoria;
- el sometimiento de la iniciativa a consulta pública previa;
- la autorización de la iniciativa de elaboración de la norma por la persona titular de la Consejería competente;
- la evacuación de los informes y dictámenes preceptivos, incluido el que aquí emitimos y a falta del que aún ha de solicitarse al Consejo Consultivo;
- el sometimiento a información pública, el análisis pormenorizado de las alegaciones presentadas en dicho trámite y su incorporación al texto del proyecto o su rechazo motivado.

Con todo ello se tienen por cumplidos los requisitos procedimentales que fija la norma citada.

CUARTA.- IMPACTO NORMATIVO

El artículo 39 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, establece:

“La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha debe ejercer su potestad e iniciativa normativas con sujeción a los principios establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, asimismo, a los siguientes:

a) Elaboración de las memorias utilizando los instrumentos de análisis más adecuados para evaluar los efectos de la nueva regulación y evitar que se generen obligaciones o gastos innecesarios o desproporcionados con respecto a los objetivos de interés general que se pretenden alcanzar. [...]”

El artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece también obligaciones de análisis de impacto normativo, con carácter básico, en sus apartados 4 y 7:

“4. [...] Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta. [...]

7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

Consta, tal y como se recoge en el Antecedente Tercero, que se ha llevado a cabo el preceptivo análisis de impacto normativo, en particular a través de las memorias e informes siguientes:





- Memoria de análisis de impacto normativo de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, emitida por la Directora General el 26 de febrero de 2018.
- Informe de adecuación del borrador de proyecto de Decreto a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, emitido por Técnico de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo el 14 de marzo de 2019.
- Informe de la Inspección General de Servicios de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa, sobre la adecuación del borrador de proyecto de Decreto a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos, evacuado por Inspector Analista de Servicios el 18 de marzo de 2019.
- Informe de la Unidad de Coordinación de Estrategia Económica de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo sobre la adecuación del borrador de proyecto de Decreto a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, evacuado por el Coordinador de Estrategia Económica el 26 de marzo de 2019.
- Nueva memoria de análisis de impacto normativo de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, emitida por la Directora General el 2 de febrero de 2021.
- Informe de evaluación de impacto de género de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, emitido por el Jefe de Área de Coordinación Jurídica, Transparencia, Participación e Igualdad de Género el 3 de febrero de 2021.
- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo sobre el nuevo borrador, emitido por el Secretario General el 8 de febrero de 2021.

A la vista de todo ello, las constataciones de los técnicos competentes confirman, en síntesis, los siguientes extremos:

- Ausencia de impacto de género.
- Ausencia de impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia.
- Ausencia de impacto presupuestario, tanto desde el punto de vista de los ingresos como de los gastos, y ausencia de impacto en materia tributaria.
- Conformidad del proyecto normativo con la normativa de garantía de la unidad de mercado.
- Impacto en materia de racionalización y simplificación administrativa, consistente en una reducción sustancial del coste de las cargas administrativas asociadas, en un análisis comparativo que toma como referencia la antigua normativa de 1965.
- No se establecen trámites adicionales o distintos a los contemplados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el sentido de su artículo 129.4.

Con ello se tiene por cumplido el preceptivo análisis de impacto normativo que debe preceder a la aprobación de toda norma jurídica y que, en lo que nos afecta, impone el citado artículo 39.a) de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.





En materia de impacto de género, hay que tener en cuenta que el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, entre los criterios generales de actuación de los poderes públicos en materia de igualdad, incluye: “*La implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo [...]*.” Si bien el proyecto emplea en general un lenguaje no sexista, contiene referencias a “el cliente” o “los clientes” que, lógicamente, deben entenderse hechas en sentido neutro.

Por ello, consideramos aconsejable introducir en el preámbulo la siguiente consideración: “De conformidad con el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, todas las denominaciones que, en virtud del principio de economía del lenguaje, se hagan en este Decreto en género masculino inclusivo se entenderán realizadas tanto en género femenino como en masculino”.

QUINTA.- PRINCIPIOS DE NECESIDAD, EFICACIA, PROPORCIONALIDAD, TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA.

Continuamos glosando el ya citado artículo 39 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha:

“La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha debe ejercer su potestad e iniciativa normativas con sujeción a los principios establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, asimismo, a los siguientes: [...]

b) Obtención de un marco normativo previsible, estable y fácil de conocer y comprender para los ciudadanos y los agentes económicos y sociales, de forma que la aprobación de la nueva norma conlleve, como regla general una simplificación del ordenamiento jurídico vigente [...]”.

Por remisión, el citado artículo 129 consagra los siguientes principios de buena regulación:

“1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que





no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas. [...]

5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.”

En el presente caso se constata que:

- se expresan en el preámbulo los fines de interés general y objetivos que se persiguen;
- la regulación que se establece es la imprescindible para cumplir los objetivos perseguidos y no impone obligaciones innecesarias a los destinatarios, pues cuando ello es posible recurre a meras normas dispositivas que conceden al destinatario una opción o posibilidad (por ejemplo, la posibilidad de adoptar normas de régimen interior, la posibilidad de aceptar y confirmar reservas o la posibilidad de ofrecer menús);
- se ha hecho efectiva la participación activa de los destinatarios de la norma en su elaboración a través de los trámites de consulta previa y de información pública;
- se reducen las cargas administrativas ligadas al cumplimiento de la norma mediante la regulación de las declaraciones responsables.

Por todo ello, consideramos debidamente acreditado el cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, transparencia y eficiencia.

SEXTA.- PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

El precitado artículo 39 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, exige que el marco normativo sea *“fácil de conocer y comprender para los ciudadanos y los agentes económicos y sociales”*; de igual modo, el antedicho artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas prescribe que el marco normativo sea *“claro y de certidumbre, que*





facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.

En base a ello, procedemos a continuación a realizar una serie de propuestas de modificación, que sistematizaremos en función de la vertiente del principio de seguridad jurídica a la que pretender servir.

1. CORRECCIÓN Y CLARIDAD

Para lograr un marco normativo claro y de certidumbre y facilitar su conocimiento y comprensión, en primer lugar, consideramos aconsejable una revisión general del texto desde el punto de vista sintáctico, gramatical y ortográfico. El rigor y la exactitud en el uso del lenguaje son presupuesto necesario y antecedente lógico de la claridad normativa, que a su vez es un componente esencial de la seguridad jurídica.

En este sentido deben corregirse, sin ánimo de exhaustividad, los artículos 15.3, 15.5 y 18.5, la DT 1ª, párrafo primero, y la DF 3ª.

La claridad de la norma también pasa por evitar confusiones, procurando lograr una redacción unívoca que prevenga dudas interpretativas, de forma que se *“facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.*

En relación con este punto, se observan en el borrador algunos incisos que pueden generar tales dudas al ser susceptibles de distintas interpretaciones. Si bien, por lo general, la aplicación de los principios hermenéuticos generales del artículo 3 del Código Civil permitiría solventar tales problemas si se planteasen en la práctica, consideramos preferible mejorar de antemano la redacción para facilitar la inmediata comprensión de la norma por sus destinatarios sin necesidad de un proceso intelectual arduo.

Así, el artículo 7.2 prevé que las empresas que estén clasificadas en más de una modalidad podrán utilizar en el nombre comercial “todas las modalidades asignadas”. Entendemos que, al conferir a la empresa una posibilidad o libertad mediante el verbo ‘poder’, debe interpretarse de manera expansiva, de forma que si pueden usarse todas las modalidades también pueden no usarse todas, y por tanto usar solo una, o cualesquiera de ellas si son varias, a elección de la empresa. Por ejemplo, un establecimiento que contase con el reconocimiento de las modalidades de restaurante, cafetería y bar podría optar por recoger en su nombre comercial solo una de estas categorías, a su elección, o bien dos, o bien todas.

Por ello, consideramos que el precepto ganaría en claridad si se le diese la redacción siguiente:

“En este supuesto, podrá utilizarse en el nombre comercial cualquiera de las modalidades asignadas, varias de ellas o todas, a elección de la empresa”.

Sin perjuicio de ello, más adelante propondremos la reubicación de este precepto.





De manera similar, el artículo 9, al establecer la obligación de las empresas de restauración de exhibir en la entrada una placa distintiva normalizada según los modelos del anexo IX, no contempla expresamente el supuesto de que la empresa tenga asignada más de una modalidad. En este caso, sin embargo, no se trata del reconocimiento de un derecho o libertad, sino de la imposición de una obligación o carga en beneficio del consumidor. La *ratio* o fundamento del precepto parece ser, por tanto, asegurar que el consumidor disponga de una información previa, veraz y completa sobre la naturaleza del establecimiento. De esta finalidad, y de la redacción del apartado segundo del mismo artículo, que en el supuesto de que también se realicen otras actividades turísticas en el mismo establecimiento exige que se exhiba la placa correspondiente a cada actividad o servicio, cabe colegir, mediante una suerte de *analogía legis*, que cuando un establecimiento tenga asignadas varias de las modalidades del artículo 3 deberá exhibir todas las placas correspondientes, una por cada modalidad.

Si este es efectivamente el sentido pretendido, consideramos aconsejable hacerlo explícito introduciendo un nuevo apartado, ubicado tras el primero, que añada que “Cuando un mismo establecimiento tenga asignada más de una modalidad del artículo 3, deberá exhibir en el exterior la placa distintiva normalizada correspondiente a cada una de las modalidades”.

Si por el contrario el sentido pretendido es otro, de forma que para entender cumplida la obligación que el artículo impone baste con exhibir la placa distintiva correspondiente a cualquiera de las modalidades asignadas, deberá igualmente establecerse con claridad.

Por lo demás, si bien el artículo 9 tiene por rúbrica “Placas distintivas”, el anexo IX, que contiene el modelo gráfico normalizado de las mismas, reza “Placas identificativas”. Parece evidente que en ambos casos se nombra una misma realidad, y por tanto la disparidad terminológica carece de razón de ser.

Consideramos preferible la constancia en el uso de la terminología, para evitar ambigüedades y mejorar la cohesión y sistemática de la norma, y por ello aconsejamos que se opte por una denominación y se emplee de manera consistente en todos los casos.

De manera similar, el artículo 10 regula los “reglamentos de régimen interior”, mientras que el artículo 14 menciona el “reglamento de régimen interno”, Nuevamente consideramos aconsejable que se opte por una única denominación y se utilice de manera uniforme en todo el texto.

El artículo 15.3 tiene una redacción oscura y aun sintácticamente deficiente, aunque su sentido parece evidente, por lo que sin detenernos en un análisis más profundo proponemos la siguiente redacción: “En las empresas de restauración que, además de la modalidad de restaurante, tengan asignada la de cafería o la de bar, el área destinada a comedor del restaurante deberá estar convenientemente separada de la zona de bar o cafetería”. Téngase en cuenta que más adelante propondremos la reubicación de este precepto.





El artículo 15.5 también puede plantear problemas interpretativos: puede referirse a un tipo especial de establecimiento de autoservicio que ostentará simultáneamente las dos modalidades de cafetería y restaurante, o puede sencillamente tener como finalidad la de incluir en ambas modalidades la figura del autoservicio. Esta última nos parece la interpretación más plausible, por lo que proponemos la siguiente redacción: “Integrarán la modalidad de restaurante, de cafetería o ambas, según corresponda, aquellos establecimientos que presten el servicio de restaurante, de cafetería o ambos, respetivamente, mediante un sistema de autoservicio de comidas y bebidas”. Más adelante propondremos también la reubicación de este precepto.

El artículo 16.2.b), establece que entre los contenidos mínimos de la confirmación de las reservas se encuentra “la modalidad de la empresa de restauración, en su caso”. El precepto, o bien no es coherente con el resto del articulado, o bien emplea de forma impropia la fórmula “en su caso”, que se aplica a aquellas consecuencias que van de ordinario anudadas a solo una parte de las hipótesis o casos contemplados en el supuesto de hecho. No es un uso correcto, por tanto, desde el momento en que conforme al artículo 3 toda empresa de restauración se engloba al menos en una modalidad, de forma que no hay empresas sin modalidad. Por ello, si la modalidad debe constar en el contenido mínimo de la confirmación de la reserva, ello no será así “en su caso”, sino “en todo caso”, pues toda empresa de restauración tendrá cuando menos una categoría que hacer constar. Recomendamos, pues, la eliminación del inciso “en su caso” del artículo 16.2.b).

El artículo 18.7 establece la obligación de que los precios de la carta incluyan la expresión “Impuesto sobre el Valor Añadido incluido”. Esta obligación tiene como antecedente lógico necesario el deber de incluir siempre el IVA en los precios de la carta, y la prohibición, por tanto, de optar por fijar los precios sin IVA y añadir este después, en el cálculo final. Sin embargo, este deber no se establece expresamente; debe considerarse implícito, conforme a una interpretación lógica y teleológica, en la obligación de hacer constar la expresión “IVA incluido”, pero consideramos que sería preferible establecerlo de manera clara y tajante en aras de la claridad y la precisión tan necesarias para la seguridad jurídica, máxime cuando ello supone una novedad respecto a la normativa anterior, el artículo 6 del Decreto 205/2001, de 20 de noviembre, sobre régimen de precios y reservas en los establecimientos turísticos, que permite a las empresas de restauración optar por incluir o no el IVA en sus precios.

Por tanto, el artículo 18.7 debería quedar redactado en los términos siguientes:

“En todos los precios que figuren en las cartas de platos, postres u bebidas y en las listas de precios deberá estar incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y así deberá hacerse constar incluyendo de forma clara y visible en todos los precios la expresión ‘Impuesto sobre el Valor Añadido incluido’”.

La disposición adicional primera dispensa del requisito de disponer de aseos propios a aquellos establecimientos que se encuentren en centros comerciales y otros espacios que cuenten con ellos, siempre que los titulares de los establecimientos “puedan garantizar la disponibilidad de





estos servicios”. Consideramos aconsejable, por la misma razón de consistencia y uniformidad terminológica arriba expuesta, sustituir “servicios” por aseos”.

Por lo demás, nos parece de difícil comprensión el contenido exacto de la carga de poder garantizar la disponibilidad de los aseos que se impone para poder beneficiarse de esta dispensa. Es evidente que por regla general la materia se encontrará fuera del poder de decisión de los titulares de los establecimientos. Ya se impone el requisito de que el horario de uso de los aseos públicos coincida con el de apertura del establecimiento, y que se cumplan las condiciones generales que respecto de los aseos propios se establecen en el decreto, en particular en el artículo 11. Proponemos, por tanto, que el último inciso de dicha disposición se aclare o se suprima.

La disposición transitoria segunda tiene una redacción oscura, en la que “los procedimientos” parecen ser el sujeto del predicado “deberán presentar una declaración responsable”, lo cual conduce al absurdo.

Proponemos sustituir dicha redacción por la siguiente:

“En aquellos procedimientos que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de este decreto, la empresa de restauración interesada deberá presentar una declaración responsable, conforme [...]”.

Por último, el anexo IX se encuentra desubicado, pues lo encontramos en las páginas 23 y siguientes del borrador, páginas 209 y siguientes del expediente, entre el anexo V y el anexo VI. Proponemos trasladarlo al lugar que le corresponde, claro es, tras el anexo VIII. Téngase en cuenta de antemano que más adelante se propondrá la introducción de un nuevo anexo y la consecuente reenumeración de los demás.

2. PRINCIPIO DE COHERENCIA

El artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al que venimos haciendo referencia, establece como requisito de seguridad jurídica que *“la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado [...]”.*

Entendemos que, para asegurar el conocimiento y comprensión de la norma, la coherencia debe predicarse tanto en el seno del propio texto como en relación con el resto del ordenamiento jurídico.

En cuanto a lo primero, la coherencia interna se refiere a la propia sistemática, estructura y organización del texto normativo. En cuanto a lo segundo, el principio de seguridad jurídica exige





que el ordenamiento jurídico sea un conjunto sistemático y armónico, no una mera acumulación abigarrada y heteróclita de normas dispares e inconexas.

A continuación, haremos una serie de propuestas de modificación del texto que, a nuestro entender, mejorarían su coherencia, comenzando por la perspectiva interna para pasar después a la externa.

a) SISTEMÁTICA INTERNA DE LA NORMA

i. Las definiciones del artículo 2.

La doctrina del Consejo de Estado relativa a los principios de buena regulación ha venido insistiendo en la necesidad de observar los criterios de “*sedes materiae*” y de “*a rubrica*”, esto es, de ordenar cada precepto o mandato en la ubicación sistemática más acorde con su naturaleza y contenido. Véase, por todos, el Dictamen del Consejo de Estado de 5 de diciembre de 2001 sobre el Anteproyecto de Ley Reguladora de la Concesión de Obras Públicas: “*En el desempeño de su función consultiva, el Consejo de Estado percibe las distorsiones que, con creciente intensidad, se siguen de la incorrecta incorporación al ordenamiento jurídico de iniciativas normativas que no observan las ventajas de situar cada norma en las “sedes materiae” que, presupuesta la conformación del ordenamiento en su conjunto a partir de criterios lógicos y sistemáticos, sea su ubicación normal.*”

En base a estos principios, entendemos que la estructura y sistemática del texto podrían verse favorecidas reubicando o reordenando, e incluso suprimiendo, determinados preceptos.

Comenzando con las definiciones del artículo 2, aunque no compartimos el criterio manifestado durante el trámite de información pública por la Dirección General de Salud Pública y Consumo de la Consejería de Sanidad en cuanto a la supresión de dicho artículo 2, sí consideramos necesario reflexionar sobre la necesidad de algunas de las definiciones que se emplean muy escasamente en el texto, como la de “plato combinado” o la de “local de pública concurrencia”, o incluso una única vez, como las de “restauración social colectiva” o “unidad de explotación”. En este último caso, es aconsejable reubicar tales definiciones en el artículo único que las emplea.

En relación con la definición de “local de pública concurrencia”, entendemos que por un lapsus se han omitido las dos primeras palabras, definiéndose solo la “pública concurrencia”, lo cual convendría corregir.

Además, es necesario delimitar escrupulosamente el ámbito de aplicación de la norma en relación con la actividad de restauración prestada en medios de transporte, puesto que el artículo 1.2 establece que forman parte del ámbito de aplicación de la norma las actividades de restauración que se presten con carácter complementario en lugares de pública concurrencia, lo cual incluiría, según el artículo 2.n), los medios de transporte de personas, pero sin embargo





el artículo 1.3.b) excluye del ámbito de aplicación de la norma a las empresas que presten servicio de comidas y bebidas en medios de transporte públicos.

Consideramos por tanto aconsejable suprimir la definición del artículo 2, trasladarla al artículo 1.2 in fine y eliminar del concepto la referencia expresa a los medios de transporte, para no incurrir en antinomia con la exclusión del artículo 1.3.b), de forma que el artículo 1.2. tuviese la redacción siguiente: “Este decreto será de aplicación a las empresas que presten el servicio de restauración en Castilla-La Mancha y a sus titulares. También será de aplicación cuando las actividades de restauración se presten con carácter complementario en locales de pública concurrencia, entendiendo por tales los edificios o establecimientos destinados a usos culturales, religiosos, restauración, espectáculos, reunión, esparcimiento, deporte, auditorios, juego y similares.”

ii. El concepto de “unidad de explotación” del artículo 7.

En relación con la definición de “unidad de explotación”, puede incluso prescindirse del concepto, que por lo demás evoca complejas connotaciones de derecho tributario o hipotecario registral, y sencillamente exponerse el contenido de forma más clara e intuitiva. De este modo, el artículo podría quedar redactado como sigue: “Una misma empresa de restauración podrá estar clasificada en más de una de las modalidades previstas en el artículo 3, siempre que un titular único las gestione y administre”.

Esta cuestión conecta con la reubicación del contenido del artículo 7.2. En efecto, el contenido de este segundo inciso del artículo 7 guarda más relación con la clasificación de las empresas en las modalidades del artículo 3 que con la propia rúbrica del artículo 7, relativo a su inscripción registral. Por ello, aconsejamos reubicar el segundo apartado del artículo 7, que pasaría a convertirse en el segundo apartado del artículo 3, al que se remitiría el artículo 7 a los solos efectos de regular su inscripción.

Así, se introduciría un apartado segundo en el artículo 3 con el siguiente tenor: “2. Una misma empresa de restauración podrá estar clasificada en más de una de las modalidades del apartado anterior, siempre que un titular único las gestione y administre. En este supuesto, podrá utilizarse en el nombre comercial cualquiera de las modalidades asignadas, varias de ellas o todas, a elección de la empresa.” Más adelante propondremos la añadidura de nuevos apartados a este artículo.

Y por su parte, el artículo 7.2 quedaría con la siguiente redacción: “2. En el supuesto contemplado en el artículo 3.2, a efectos de la inscripción de la empresa se consignarán en la declaración responsable todas las modalidades por las que haya optado el titular único”.





- iii. Requisitos mínimos comunes y específicos: reorganización del artículo 11 y los anexos.

El artículo 11 regula los servicios comunes mínimos, y posteriormente los anexos primero a quinto se ocupan de los requisitos mínimos propios de cada modalidad. Sin embargo, encontramos a lo largo del texto encontramos dispersas determinadas disposiciones que encontrarían mejor acomodo en el artículo 11 o en los anexos citados, según corresponda. Es el caso del artículo 2, que se consagra a establecer las definiciones, pero que además de definir los restaurantes, cafeterías y salones de eventos establece determinados requisitos mínimos en cuanto a la independencia y a la capacidad de los comedores. El artículo 15, en sus apartados 2 y 3, reitera este requisito de que el comedor se encuentre independizado por cualquier medio, en este caso extendiéndolo a cualquier empresa de restauración con servicio de comedor. Por último, la disposición adicional primera dispensa de la obligación de disponer de aseos propios a aquellos establecimientos situados en centros comerciales y otros espacios públicos dotados de los mismos, con determinados requisitos, lo cual no es otra cosa que una excepción al requisito mínimo común del artículo 11.1).

Consideramos recomendable reconducir todas estas previsiones a su sede natural (suprimiendo la disposición adicional primera y renumerando las otras dos en consecuencia), así como sistematizarlas para evitar incoherencias. Si se pretende convertir la independización por cualquier medio de los comedores en un requisito general común a todas las modalidades, aunque sea con particularidades, debe incluirse en el artículo 11 (que a continuación propondremos reconducir a un nuevo anexo), y si por el contrario sólo se aplica a algunas de ellas, en los anexos correspondientes.

En cuanto a estos anexos, de nuevo se ve comprometida la coherencia del texto al no seguir todos ellos la misma estructura. En el primero, relativo a los restaurantes, los requisitos se clasifican en tres categorías. Por ejemplo, los “percheros” se incluyen en la categoría “Condiciones generales”. Sin embargo, en el segundo anexo, relativo a las cafeterías, los mismos “percheros” se encuentran en la categoría “Zona de servicio”, y la categoría “Condiciones generales” desaparece. Los anexos tercero a quinto prescinden de las categorías y también de los encabezamientos y columnas de las tablas de requisitos mínimos.

Consideramos aconsejable revisar profundamente estos anexos para dotarlos de coherencia, repitiendo en todos ellos una misma estructura básica que se adapte a las particulares de cada modalidad, manteniendo una consistencia tanto de contenido como de forma y siguiendo, por lo demás, una lógica clara en la que el establecimiento de requisitos mayores o menores vaya asociada a la naturaleza de cada modalidad y obedezca a razones objetivas. De lo contrario, no solo se estaría vulnerando el principio de coherencia, sino también los de proporcionalidad y necesidad.

Por otra parte, entendemos que la sistemática mejoraría si el artículo 11 regulase los requisitos mínimos, tanto comunes como específicos, y se formase un nuevo anexo de requisitos mínimos comunes al que se trasladase el contenido pormenorizado que actualmente contiene,





atribuyendo el número I a este primer anexo de requisitos mínimos comunes y renumerando todos los demás anexos en consecuencia.

De este modo, la remisión a los anexos que contiene el artículo 15.1 podría reubicarse, pasando a constituir el segundo apartado del artículo 11. En este caso, la rúbrica del mismo debería sustituirse por la de “Servicios mínimos” o “requisitos mínimos”, dedicándose el primer apartado, con todos sus incisos, a regular los comunes, y dedicándose el segundo apartado a los específicos, remitiéndose a los anexos.

Así, ha de quedar redactado el artículo 11 del modo siguiente:

“Artículo 11. Requisitos mínimos.

1. Todas las empresas de restauración, cualquiera que sea su modalidad, deberán cumplir con los requisitos mínimos comunes recogidos en el anexo I.
2. Adicionalmente, las empresas de restauración deberán cumplir los requisitos mínimos específicos correspondientes a su modalidad que se recogen en los anexos II, III, IV y V.”

Se ha de introducir, a nuestro juicio, un anexo I de requisitos mínimos comunes, integrado por los apartados a) a n) del actual artículo 11, los apartados 2 y 3 del artículo 15 y la DA 1ª, renumerando en consecuencia los demás anexos del II al X, con corrección de las remisiones a los mismos en el articulado.

iv. Eliminación del capítulo II y redistribución de su contenido.

El contenido del artículo 15 carece, a nuestro entender, de la entidad suficiente para constituir un capítulo independiente, máxime cuando gran parte de su contenido puede reubicarse con ventaja en los términos que ya se han expuesto.

Ya hemos propuesto la reubicación de los apartados 1 a 3 de este artículo en relación con la reorganización de los requisitos mínimos. Por su parte, los apartados 4 a 7, que regulan la modalidad de autoservicio y determinados servicios complementarios u ocasionales que pueden prestar los restaurantes y las empresas de catering sin que ello altere su modalidad, encontrarían mejor acomodo como sucesivas reglas especiales dentro de la clasificación en modalidades que establece el artículo 3.

Por ello, proponemos la reubicación de los apartados 4 a 7 del artículo 15, en el mismo orden, como sucesivos apartados del artículo 3, siguiendo su correlativa numeración tras el apartado 2 que ya hemos propuesto introducir en dicho artículo.

Así, el artículo 3 quedaría redactado como sigue:

“1. Las empresas de restauración se clasifican en las modalidades siguientes:

a) Restaurantes.



b) Cafeterías.

c) Bares.

d) Establecimientos de ocio.

e) Empresas de catering.

f) Salones de eventos.

2. Una misma empresa de restauración podrá estar clasificada en más de una de las modalidades del apartado anterior, siempre que un titular único las gestione y administre. En este supuesto, podrá utilizarse en el nombre comercial cualquiera de las modalidades asignadas, varias de ellas o todas, a elección de la empresa.

3. Los restaurantes, de forma no habitual, podrán servir comidas a contingentes particulares a precio concertado, para ser consumidas en fecha y hora determinadas en dicho local, sin que con motivo de tal actividad puedan publicitarse como salón de eventos si no cuentan con las prescripciones previstas en el presente decreto.

4. Integrarán la modalidad de restaurante, de cafetería o ambas, según corresponda, aquellos establecimientos que presten el servicio de restaurante, de cafetería o ambos, respetivamente, mediante un sistema de autoservicio de comidas y bebidas.

5. Las empresas de catering incluirán en la prestación del servicio la planificación y organización del mismo, así como los medios personales y materiales necesarios para su prestación.

6. Las empresas de catering podrán realizar, a petición del cliente, otros servicios complementarios del evento, tales como carpas y atracciones musicales, entre otros, debiendo dejar constancia por escrito del acuerdo alcanzado con el cliente del servicio respecto del modo y condiciones en que este se llevara a cabo y observando en todo caso la normativa sectorial en cuanto a espectáculos.”

El artículo 15, una vez redistribuido todo su contenido, se eliminaría junto con el capítulo que en sí mismo constituye, renumerándose los sucesivos capítulos y artículos en consecuencia.

b) INTEGRACIÓN DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

El Tribunal Supremo tiene declarado que *“es importante tener presente que el ordenamiento jurídico no se halla integrado en compartimentos estancos [...] sino que, por el contrario, constituye un todo interrelacionado en el que se impone una interpretación integradora de sus diversas previsiones como forma única de llevar a cabo la aplicación congruente de sus disposiciones.”* Por todas, sentencia de la Sala Cuarta, de 28 de diciembre de 2000, rec. 646/2000.





Por tanto, *de lege ferenda*, debe coherenciarse el contenido de cada proyecto con la normativa preexistente, para asegurar que toda iniciativa normativa mantiene una relación armónica y coherente con el resto del ordenamiento jurídico en el que está llamada a integrarse.

En nuestro caso, dicha comprobación no puede sino tomar como punto de partida el rango reglamentario del proyecto que nos ocupa.

El artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que reviste carácter básico, dispone:

“[...] 2. *Los reglamentos y disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones parafiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.*

3. *Las disposiciones administrativas se ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes. Ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior”.*

Esto implica, en lo que aquí nos atañe, que determinados preceptos del proyecto tienen un valor meramente sistemático, informativo, clarificador o explicativo, y no propiamente normativo, al referirse a materias que, en puridad, no son propias ni del rango ni del ámbito competencial de la norma.

Es el caso, por ejemplo, del artículo 5, que recoge una remisión genérica al resto del ordenamiento jurídico, concretado en un extenso *numerus apertus* de materias, algunas de las cuales son paradigmáticamente objeto de reserva de ley formal, como la fiscal o tributaria, mientras que otras exceden del ámbito competencial de esta Administración, como la mercantil o la urbanística.

Estos preceptos, como decimos, carecen de valor normativo directo propiamente dicho, puesto que solo son eficaces en la medida en la que su contenido sea estrictamente *secundum legem*, y su eliminación *in mente*, por lo demás, no tendría consecuencia alguna: es obvio que las empresas de restauración que se encuentran en el ámbito de aplicación del decreto no dejarán de estar sujetas a la normativa urbanística, fiscal o mercantil con independencia de que el decreto se remita o no a dicha normativa.

Algo similar ocurre, aunque de forma menos evidente, con el artículo 8, que se remite a la normativa de consumo; el artículo 19, que se remite a la normativa en materia de facturación, se entiende que tanto mercantil como tributaria; y el artículo 21, que se remite al régimen sancionador de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha.





Estas consideraciones no nos conducen a considerar improcedente la inclusión de tales preceptos en la norma. Antes al contrario, entendemos que tienen un importante valor sistemático y didáctico, asegurando por una parte la coherencia del ordenamiento y por otra ilustrando a los destinatarios de la norma sobre el resto de derechos y obligaciones que les atañen y que les conviene conocer. Esta premisa nos conduce a las siguientes propuestas de modificación del texto.

- i) Inclusión de nuevas materias en la remisión general del artículo 5.

Proponemos la inclusión de importantes materias que han sido omitidas en la remisión general del artículo 5: la normativa laboral, la de prevención de riesgos laborales y la de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales. Su inclusión nos parece útil, con el valor meramente didáctico, clarificador y sistemático que ya hemos expuesto, pues de ellas se derivan importantes deberes para las empresas destinatarias de esta norma, dada la propia naturaleza de su actividad, y más que nunca en el contexto actual de grave crisis sanitaria y de auge de las nuevas tecnologías.

El artículo 5 ha de quedar, pues, redactado como sigue:

“Artículo 5. Normativa sectorial.

Las empresas de restauración deberán cumplir la normativa vigente en materia de medio ambiente, ordenación urbanística, construcción y edificación, accesibilidad universal, instalación y funcionamiento de maquinaria, insonorización, sanidad e higiene, consumo, seguridad, prevención de incendios, habitabilidad, fiscal y mercantil, espectáculos, laboral, prevención de riesgos laborales, protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, así como cualquier otra disposición de carácter sectorial que les afecte.”

- ii) Remisión general a la normativa de consumo, tanto autonómica como estatal.

Pasando al artículo 8, en materia de hojas de reclamaciones se opera una remisión a la normativa autonómica de consumo. Sin embargo, es de señalar que la normativa de consumo no es sólo autonómica, por más que la competencia sobre la materia lo sea, puesto que una serie de títulos competenciales estatales básicos, transversales o incidentales han dado lugar también a una importante normativa estatal en la materia, que tiene como máximo exponente el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Por ello, proponemos sencillamente la supresión del adjetivo “autonómica” del artículo 8 *in fine*, con lo cual la remisión a la normativa aplicable será genérica y comprenderá tanto la estatal como la autonómica.





iii) Introducción de nuevos artículos de remisión a la normativa de consumo.

Volviendo nuevamente al carácter beneficioso que entendemos predicable de estos preceptos meramente clarificadores o recordatorios de la normativa legal aplicable, no apreciamos razón alguna para que no se incluyan los artículos que en su día propuso la Dirección General de Salud Pública y Consumo de la Consejería de Sanidad, mediante correo electrónico de 10 de abril de 2019, relativos a los códigos de buenas prácticas, distintivos de calidad y arbitraje de consumo.

La razón que se adujo para no acoger tales propuestas fue que se trataba de materias propias del derecho de consumo, lo cual, sin dejar de ser cierto, no ha sido obstáculo para la introducción del artículo 8 sobre las hojas de reclamaciones; y si bien existe una diferencia sustancial, que estriba en que estas son una obligación y aquellos una mera opción voluntaria, todas son igualmente materias que, aun siendo propias del derecho de los consumidores, revisten un indudable interés para los clientes de las empresas de restauración, entendida esta como un servicio turístico, a las que se dirige la norma que nos ocupa.

Por ello, proponemos la introducción, a continuación del artículo 8 y con el mismo valor meramente clarificador y didáctico que este tiene, de tres nuevos artículos con el contenido siguiente, renumerando los siguientes en consecuencia:

“Artículo 9.- Autocontrol y códigos de buenas prácticas.

Las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de la presente norma podrán promover la adopción de medidas de autocontrol y códigos de buenas prácticas en los términos establecidos por la normativa reguladora de esta materia vigente en cada momento.

Artículo 10.- Distintivos de calidad.

Las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de la presente norma podrán acogerse a los reconocimientos oficiales y distintivos de calidad en los términos establecidos por la normativa reguladora de esta materia vigente en cada momento.

Artículo 11.- Sistema Arbitral de Consumo.

Las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de la presente norma podrán adherirse al Sistema Arbitral de Consumo en los términos establecidos por la normativa reguladora de esta materia vigente en cada momento.”

iv) Introducción de cláusulas expresas de remisión a otra normativa sectorial.

Del mismo modo que hemos considerado beneficiosa la introducción de preceptos de remisión a otras materias, con un valor meramente informativo y sistemático, consideramos perjudicial que determinados preceptos que abordan materias que pueden verse afectadas por una normativa sectorial omitan toda referencia a la misma.





Por supuesto, la normativa sectorial es aplicable con independencia de las remisiones del Decreto. Pero en el mismo afán clarificador y sistemático ya explicado, y también con el fin de evitar posibles conflictos de aplicación que pudieran derivarse de una interpretación *contra legem* de la norma, aconsejamos la inclusión de una serie de remisiones expresas a la normativa sectorial.

Así, en primer lugar, el artículo 17 consagra la libertad de pactos en materia de régimen de cancelación de reservas. Sin embargo, ello no puede sino entenderse sin perjuicio alguno del derecho de desistimiento *ad nutum* durante catorce días naturales y demás derechos que recoge, con carácter general, la normativa de consumo, y que no se ven excepcionados en el ámbito de la restauración. De esta forma, la libertad de pactos que aquí se consagra no puede amparar estipulaciones que vulneren tales derechos, ni condiciones generales que sean abusivas desde el punto de vista de la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación.

Por ello, proponemos la siguiente redacción del precepto:

“Artículo 17. Cancelación de las reservas.

El régimen de cancelación de las reservas se ajustará a las condiciones que pacten libremente las empresas de restauración y los clientes, dentro de los límites establecidos en la normativa aplicable en materia de consumo y condiciones generales de la contratación”.

De manera similar, la regulación del pago que contiene el artículo 20 dista mucho de ser exhaustiva en cuanto a la inabarcable casuística de las vicisitudes del pago, cuya infinitud ya fue puesta de manifiesto por la doctrina civilista más clásica. Por ello, es claro que estarán llamadas a aplicarse supletoriamente las normas que regulan el pago en el ámbito mercantil o en civil, según los casos. Para ello no es necesaria una remisión expresa, pero una vez más, en aras de la claridad y la sistemática, así lo aconsejamos.

El artículo quedaría, pues, redactado en los términos siguientes:

“Artículo 20. Pago.

1. Los clientes deberán abonar el precio correspondiente a los servicios prestados en el lugar y tiempo convenido con el titular de la empresa de restauración.

2. A falta de acuerdo expreso se entenderá que el pago debe efectuarse en el mismo establecimiento y en el momento en que la factura sea presentada al cobro.

3. Supletoriamente, serán de aplicación las normas civiles o mercantiles, según proceda, que regulan el pago y las demás formas de extinción de la obligación.”

v) Régimen de acceso y expulsión.





El artículo 14 regula el derecho de las empresas a expulsar de los establecimientos a las personas que incumplan el reglamento de régimen interior o las normas de convivencia social o hagan un uso impropio de las instalaciones. Una interpretación del precepto conforme con los derechos fundamentales a la integridad física y a la libertad deambulatoria que consagra la Constitución Española en sus artículos 15 y 17, respectivamente, conduce necesariamente a concluir que no se está consagrando el derecho de las empresas a recurrir a la coerción física, pues sería una sede normativa del todo impropia para ello, tanto desde el punto de vista del rango como de la competencia. Sin embargo, consideramos aconsejable clarificar la redacción del precepto con una remisión a la normativa de seguridad ciudadana que haga evidente, sin necesidad de consultar a un jurista, que las empresas de restauración carecen de potestad para materializar legítimamente la expulsión mediante su propio personal.

Aprovechamos también para aconsejar coherencia la redacción del primer apartado con la del artículo 14 de la Constitución Española, al que claramente evoca en la enumeración de las formas de discriminación. Una vez glosada casi literalmente la enumeración, a la que se añaden expresamente algunas formas adicionales, no hay razón para no hacer lo mismo con la cláusula final, puesto que, en puridad, no es lo mismo una circunstancia que una condición, al tener esta última carácter inherente o permanente.

Y debe ponerse de manifiesto, por último, que la rúbrica del artículo 14 es equívoca al no guardar relación alguna con su contenido, siendo aconsejable su modificación en aras de los principios de “a rubrica” y “sedes materiae” antes invocados.

En base a todo ello, el artículo 14 quedaría redactado de la manera siguiente:

“Artículo 14. Régimen de acceso y expulsión.

1. Las empresas de restauración tendrán la consideración de establecimientos públicos, siendo libre el acceso a los mismos sin otra restricción que la del sometimiento a la ley, a las prescripciones específicas que regulen la actividad y al reglamento de régimen interno de las empresas, el cual no podrá contener preceptos discriminatorios por razón de raza, sexo, orientación sexual, capacidad, lugar de procedencia, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

2. Dichos establecimientos podrán negar la entrada en los mismos u ordenar la salida de estos a las personas que incumplan, en su caso, el reglamento de régimen interno, las normas de convivencia social o a las que pretendan usar las instalaciones con una finalidad diferente a la que le es propia. En caso de negativa o resistencia al cumplimiento voluntario, el responsable del establecimiento podrá requerir el auxilio de las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes, o, en su caso, del personal de seguridad privada habilitado, de acuerdo con la legislación de protección de la seguridad ciudadana o la legislación de seguridad privada, respectivamente.”

SÉPTIMA.- RÉGIMEN TRANSITORIO





Las dos disposiciones transitorias del proyecto tienen por objeto establecer la obligación para las empresas de restauración existentes, o las que estén en trámites de serlo, de presentar ante la Administración las declaraciones responsables que se recogen en los anexos, con la finalidad clara de asegurar la rápida adaptación a la nueva normativa y la aplicación uniforme del Derecho.

La disposición transitoria primera establece claramente una consecuencia jurídica proporcionada para el caso de incumplimiento de esta carga, cual es la clasificación de oficio por la Administración en la modalidad que corresponda.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con la disposición transitoria segunda, que no precisa cuál sería la consecuencia jurídica de la no aportación por las empresas de la declaración responsable correspondiente al procedimiento en curso. Consideramos necesario aclarar este extremo.

La consecuencia de la no aportación de la documentación preceptiva no puede ser otra que la declaración del desistimiento, previo requerimiento de subsanación, conforme al artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21”.*

Sin embargo, en pro de los principios de celeridad y economía procedimental, así como del principio de igualdad ante la aplicación de la ley y la prohibición legal de exigir al interesado la presentación de documentos que ya obren en poder de la Administración o que no esté obligado a presentar, se considera oportuno hacer extensiva a la disposición transitoria segunda la posibilidad de clasificación de oficio que se recoge en la disposición transitoria primera.

Consideramos, pues, aconsejable dejar redactada la disposición transitoria segunda como sigue:

“Disposición transitoria segunda. Procedimientos en curso.

En los procedimientos que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de este decreto, las empresas interesadas deberán presentar una declaración responsable, conforme se establece en el anexo correspondiente, en la que se clasifiquen conforme a las modalidades establecidas en este decreto.

A tal efecto, si fuese necesario, serán requeridas para subsanar su solicitud dentro del plazo de diez días aportando la declaración responsable, con indicación de que, en caso contrario, se les tendrá por desistidas de su petición, sin perjuicio de poder presentar una nueva declaración responsable por los cauces previstos en este decreto.





No obstante, si en la documentación aportada consta toda la información recogida en la declaración responsable, de forma que resulte acreditado el cumplimiento de los requisitos del decreto, se podrá proceder de oficio, previa audiencia del interesado, a asignar la modalidad que corresponda.”

OCTAVA.- DISPOSICIÓN DEROGATORIA

El proyecto de decreto no contiene disposiciones derogatorias. No obstante, es evidente que tiene una eficacia derogatoria tácita respecto de determinados artículos del Decreto 205/2001, de 20 de noviembre, sobre régimen de precios y reservas en los establecimientos turísticos.

Se ha pretendido reconducir dicha eficacia a la disposición final segunda, excluyendo a las empresas de restauración del ámbito de aplicación del citado Decreto 205/2001. Sin embargo, esta es una técnica normativa que consideramos mejorable, pues no contribuye a general un marco normativo estable, claro, predecible y sistemático, fácil de conocer y comprender para ciudadanos y empresas.

La eficacia derogatoria de una norma jurídica no se circunscribe a, ni queda limitada por, el tenor literal de sus disposiciones derogatorias, sino que se extiende a toda norma jurídica de igual o inferior rango cuyo contenido sea incompatible.

Así lo recoge el artículo 2.2 del Código Civil respecto de las normas de rango legal: *“Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia sea incompatible con la anterior.”*

Este precepto no se refiere a las normas de rango reglamentario. No obstante, la lógica es la misma, pues así resulta de los principios generales *“lex posterior derogat lex anterior”* y *“lex superior derogat lex inferior”*. En definitiva, se trata de evitar las antinomias y hacer del ordenamiento jurídico un conjunto sistemático, armónico y ordenado.

Sin embargo, esta eficacia derogatoria tácita se presta en mayor medida a conflictos de interpretación y aplicación. Es un concepto básico de la teoría del Derecho que las fases de ‘interpretación’ y de de ‘aplicación’ de la norma, es decir, su puesta en práctica por sus destinatarios, van precedidas necesariamente de una fase de ‘indagación’, que no es otra cosa que el hallazgo de la norma, el acceso a su contenido mediante una fuente formal que asegure su autenticidad e integridad, y la comprobación de su aplicabilidad y vigencia. Esta labor de ‘indagación’ de la norma se ve sustancialmente facilitada por la técnica de la derogación expresa, que permite la formación de textos consolidados. De este modo, en definitiva, el aplicador del Derecho que en su labor de indagación acceda a la norma derogada se verá reconducido a la norma nueva, en lugar de estar, o bien expuesto al error de Derecho de creer que la norma antigua subsiste, o bien sometido al esfuerzo interpretativo de tener que inferir, mediante la contraposición del tenor literal de ambas normas, el alcance de la eficacia derogatoria de la





nueva, en un proceso hermenéutico que, además, puede arrojar resultados dispares según el aplicador del derecho del que se trate.

En consecuencia, entendemos aconsejable, desde el punto de vista de la técnica normativa, introducir en el proyecto una disposición derogatoria única en la que se explicita y concrete el alcance de la eficacia derogatoria de la norma respecto del Decreto 205/2001, de 20 de noviembre, sobre régimen de precios y reservas en los establecimientos turísticos, y suprimir con ello la disposición final segunda, que de forma un tanto artificiosa articula en realidad esa misma eficacia derogatoria.

Consideramos, por todo ello, que es aconsejable la eliminación de la disposición final segunda y la introducción de una disposición derogatoria única del siguiente tenor:

“Disposición derogatoria única.

Quedan derogadas cuantas disposiciones autonómicas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en este Decreto.

En particular, quedan derogados los artículos del Decreto 205/2001, de 20 de noviembre, sobre régimen de precios y reservas en los establecimientos turísticos, que a continuación se enumeran: artículo 2, apartado 1; artículo 6 y artículo 7. Igualmente, se derogan las referencias del artículo 1 y del artículo 2, primer inciso, a las empresas de restauración.”

NOVENA.- ENTRADA EN VIGOR Y VACATIO LEGIS.

La disposición final cuarta dispone la entrada en vigor del decreto, en su integridad, al día siguiente de su publicación.

La única razón que se recoge en el preámbulo y en el expediente de elaboración para tamaña urgencia es la necesidad urgente de modificar la disposición transitoria única del Decreto 88/2018, de 29 de noviembre, de ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-La Mancha, para prorrogar el plazo de presentación de las declaraciones responsables de clasificación de las empresas de turismo rural, justificada por la grave pérdida de ingresos derivada de la excepcional situación sanitaria que dura ya un año.

Habiéndose publicado aquel decreto en el DOCM núm. 238, de 7 de diciembre de 2018, la entrada en vigor de la norma, que concedía una *vacatio legis* de veinte días, se habría producido el día 27 del mismo mes, con lo que la expiración del plazo que aquí se pretende prorrogar se habría producido el 27 de diciembre 2020, de no haberse visto afectada por la suspensión de plazos administrativos de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020. De este modo, habiéndose suspendido el cómputo el 14 de marzo de 2020 y reanudado el 1 de junio del mismo año, el vencimiento se pospone un total de 79 días, es decir, hasta el 16 de marzo de 2021, salvo error u omisión.





Ciertamente, la urgencia es grande y justifica la entrada en vigor inmediata, aun sin esperar al día siguiente al de la publicación. Procede incluso poner de manifiesto que, si fuese previsible que no pudiese ultimarse el procedimiento de elaboración de la norma, con evacuación de dictamen por el Consejo Consultivo, a tiempo de poder publicarse en el DOCM antes de dicha fecha, sería necesario reformular la redacción de la disposición final tercera, pues no se trataría ya de modificar el régimen transitorio del precitado Decreto 88/2018, sino de eximir a las empresas de turismo rural, con carácter retroactivo, de un deber impuesto normativamente, privando de efectos el eventual incumplimiento del mismo que pudiera haberse llegado a producir. Entendemos que en principio sería admisible esta retroactividad favorable por las razones objetivas ya expuestas, pero consideraríamos aconsejable, llegado el caso, acomodar la redacción del precepto a dicho escenario hipotético. No habiéndose planteado aún el mismo en el momento actual, omitimos mayores consideraciones sobre el particular.

Lo cierto, volviendo al régimen de entrada en vigor del decreto que nos ocupa, es que no hay razón objetiva alguna para que la totalidad del mismo deba entrar en vigor con una urgencia que, en puridad, debe reservarse para supuestos excepcionales, puesto que la situación que hemos expuesto en relación con el turismo rural afecta solamente a la disposición final tercera.

Anudar a dicha urgencia la entrada en vigor del decreto el día inmediatamente posterior a su publicación supondría imponer de manera inopinada y abrupta a las empresas de restauración una serie de obligaciones a las que tendrían que adaptarse *ipso facto*. Por ejemplo, tendrían que modificar sus listas de precios y cartas en el caso de que previamente hubiesen optado por no incluir el IVA, y dotarse de inmediato de placas distintivas para exhibirlas en la entrada. Todo ello sería lesivo para la seguridad jurídica y atentaría también, al no existir razón objetiva alguna, contra el principio de proporcionalidad.

Consideramos preferible, al contrario, conceder de manera general una *vacatio legis* suficiente para que los destinatarios de la norma tomen conocimiento de la misma y puedan proveer a su cumplimiento. Nos parece prudente, a falta de criterio técnico en otro sentido, tomar como referencia el plazo general de veinte días que recoge el artículo 2.1 del Código Civil.

Ello no es óbice a que la disposición final tercera entre en vigor de forma urgente, y aun inmediata, pues en tal caso sí concurren razones objetivas para ello, dada la brevedad del lapso de tiempo restante para la expiración del plazo, y por otra parte no puede derivarse de la inmediatez ningún tipo de perjuicio para los destinatarios de la norma, ni para terceros ni para la propia Administración, al ser una norma permisiva y no ablativa ni restrictiva de derechos.

Con base en estas consideraciones, la disposición final cuarta debería quedar redactada en la forma siguiente:

“Disposición final cuarta. Entrada en vigor.





El presente decreto entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, a excepción de la disposición final tercera, que entrará en vigor en el mismo día de su publicación”.

Para terminar, téngase en cuenta que por regla general nos hemos venido refiriendo a la numeración actual de los artículos y disposiciones del proyecto de decreto en su actual redacción, correspondiente al borrador de febrero del corriente, de manera que todas las referencias ordinales deberán adaptarse en función de las modificaciones que hemos propuesto.

CONCLUSIÓN

En mérito de lo expuesto, este Gabinete Jurídico es de dictamen:

Que, con las salvedades y reservas ya puestas de manifiesto, que se concretan en las propuestas de modificación destacadas tipográficamente, y advertido el carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, se emite por lo demás informe **FAVORABLE** al proyecto normativo sometido a consulta.

Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, sin perjuicio de mejor criterio fundado en Derecho.

V.I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

En Guadalajara para Toledo, a fecha de firma.

EL LETRADO DEL GABINETE JURÍDICO

Firmado digitalmente en GUADALAJARA a 18-02-2021
por Enrique Soler Santos
Cargo: Letrado/a

Enrique Soler Santos

Vº Bº DE LA COORDINADORA DE LOS SERVICIOS JURIDICOS

Firmado digitalmente el 18-02-2021
por Antonia Gomez Diaz-Romo

Fdo. Antonia Gómez Díaz-Romo

(Por delegación de firma de la Directora General de los Servicios Jurídicos otorgada mediante resolución de 15 de febrero de 2021)

