



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

N.º 369/2018

Excma. Sra.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 24 de octubre de 2018, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 31 de agosto de 2018, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto de ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Inicio y trámite de consulta previa.- Comienza el expediente con una consulta pública previa sobre el proyecto de Decreto, publicada en el portal web de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a fin de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de los problemas que se intentan solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, objetivos, y posibles soluciones

alternativas, y regulatorias y no regulatorias. En dicho documento se indicaba como último día del plazo el 18 de enero de 2017.

Segundo. Memoria justificativa.- Con fecha 23 de julio de 2017 la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo suscribió una memoria comprensiva de los objetivos, conveniencia e incidencia del proyecto; contenido, análisis jurídico e impactos del mismo.

La memoria realiza una referencia al marco competencial (artículo 31.1.18º del Estatuto de Autonomía), y una exposición del marco normativo en que se sitúa la iniciativa, comenzando con la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, comprensiva del régimen jurídico de los alojamientos turísticos, y continuando por el Decreto 43/1994, de 16 de junio, de Ordenación del Alojamiento Turístico en Casas Rurales, y por el Decreto 93/2006, de 11 de julio, de Ordenación del Turismo en el Medio Rural de Castilla-La Mancha. Señalaba la memoria que por el tiempo transcurrido, y atendiendo a la evolución y cambios socio-económicos producidos desde la aprobación de aquellas normas, se hace necesario reformar el ordenamiento jurídico del sector, de tal manera que permita regular el régimen jurídico, ordenación y clasificación de los establecimientos que realizan la actividad de alojamiento turístico en el medio rural.

La memoria también expone la necesidad de aprobar la disposición reglamentaria proyectada para lograr la armonización de la legislación autonómica existente a la normativa europea reguladora del mercado interior, garantizando la libertad de establecimiento y la prestación de servicios, así como la eliminación de procedimientos y requisitos que dificulten su desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Seguidamente, tras hacer una presentación del contenido y estructura del proyecto de Decreto, examina el impacto que su aprobación puede tener desde el punto de vista presupuestario, de la competencia, en la actividad de las empresas y en materia de género.

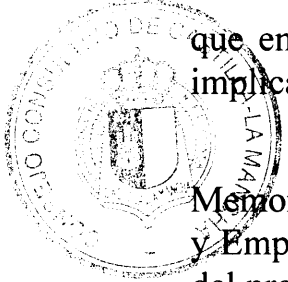


*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

En cuanto al impacto presupuestario, según el documento analizado, las medidas propuestas en el borrador normativo no conllevarían efectos en materia de ingresos públicos, ordenamiento tributario autonómico ni gastos presupuestarios.

Por lo que se refiere a la competencia y actividad de las empresas, señala la memoria que *“las medidas de competitividad empresarial que puedan derivarse de la aplicación de esta norma con rango de decreto, son acordes a la normativa de la unidad de mercado, a las resoluciones del Consejo para la Unidad de Mercado y de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia”*.

Se considera finalmente el impacto en materia de género, precisando que en la norma no se contienen medidas discriminatorias entre sexos, ni implicaciones sobre el impacto de género.



Tercero. Autorización de la iniciativa.- A la vista de la citada Memoria, con fecha 25 de julio de 2017, la Consejera de Economía, Empresas y Empleo autorizó el inicio de la tramitación del expediente de elaboración del proyecto de Decreto de ordenación y clasificación de los alojamientos de turismo rural de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

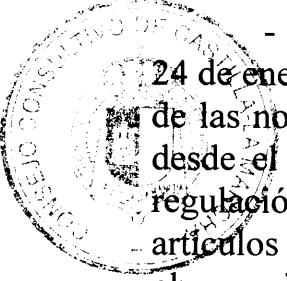
Cuarto. Primer borrador del proyecto.- En el expediente remitido figura un primer borrador de proyecto de Decreto, fechado el 1 de marzo de 2018, en el que la disposición proyectada, con la denominación de *“Decreto por el que se establece la ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-La Mancha”*, consta de preámbulo, treinta y un artículos (distribuidos en seis capítulos), una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, además de siete anexos.

Quinto. Informe de la Secretaría General.- Elaborado el borrador de la norma, se incorpora el informe emitido en fecha 5 de marzo de 2018 por el Secretario General de Economía, Empresas y Empleo, en el que tras citar el título competencial en cuyo ejercicio se dicta y el ámbito normativo en el que se desenvuelve, describía su contenido y naturaleza jurídica.

Examinaba a continuación el procedimiento a seguir en la elaboración de la norma, negando la preceptividad de la memoria económica, al tratarse de una norma cuya aprobación no conlleva directamente costes económicos. Igualmente, señalaba la preceptividad del trámite de información pública; y la obligatoriedad de recabar informe del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, de la Inspección General de Servicios, del Gabinete Jurídico y el dictamen de este órgano consultivo.

Concluía pronunciándose favorablemente sobre el texto elaborado, ya que *“no se observa obstáculo legal alguno para que continúe la tramitación expuesta del proyecto de decreto”*.

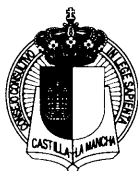
Sexto. Otros informes.- En el expediente figuran los siguientes informes al borrador del proyecto:



- Informe de la Unidad de Coordinación de Estrategia Económica, de 24 de enero de 2018, analizando la legalidad del proyecto de Decreto a la luz de las normas y principios de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado y desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente, efectuando observaciones particulares a los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8, 10, 19 y a la disposición transitoria primera; y unas observaciones generales y recomendaciones.

- Informe de evaluación de impacto de género, suscrito el 1 de marzo de 2018 por el Jefe de Área de Coordinación y Gestión de Economía, Empresas y Empleo, en el que se analizaba el impacto de género que derivaría de la aprobación del Decreto. Tras identificar la norma, el órgano promotor, ámbito de actuación, y el contexto normativo vinculado, realizaba una previsión de efectos sobre la igualdad de género y valoración de su impacto, reseñando que el proyecto de Decreto *“no tendrá ningún impacto en materia de igualdad de género”*.

- Informe de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, emitido el 2 de marzo de 2018 por una Técnico Superior de Apoyo de la Secretaría General de Economía, Empresas y Empleo, en el cual se analizaba



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

el coste de dichas cargas por comparación con el Decreto 93/2006, de 11 de julio, de Ordenación del Alojamiento Turístico en el Medio Rural de Castilla-La Mancha. El informe llegaba a la conclusión de que el borrador normativo “*supone una reducción de cargas administrativas*” respecto de la normativa anterior, reducción que se cifra en 30.315 euros.

- Informe favorable de la Inspección General de Servicios de la Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa, de 6 de marzo de 2018, suscrito por Inspector Analista de Servicios, sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de racionalización y simplificación de procedimientos administrativos del proyecto de Decreto propuesto.

- Certificación del Coordinador de Estrategia Económica de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, de 7 de marzo de 2018, evidenciando el cumplimiento del artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado.

Séptimo. Información pública.- Mediante publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 46, de 6 de marzo de 2018, se da a conocer la Resolución de 26 de febrero, dictada por la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía, abriendo el trámite de información pública a través de la puesta del expediente a disposición de los interesados en el tablón de anuncios electrónico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en el que figuró expuesta la publicación entre los días 7 de marzo y 6 de abril de 2018, según certifica la Inspectora General de los Servicios.

En la misma fecha, se remitió correo electrónico al resto de Consejerías para poner en su conocimiento la tramitación de la norma, y a su disposición copia de la memoria justificativa y del borrador del proyecto.

Consta en el expediente que, dentro del plazo concedido, presentaron alegaciones al texto diversos propietarios de alojamientos turísticos en el medio rural; la Asociación de Turismo Rural del Alto Tajo y Molina de Aragón (ATRAMA); la Asociación de Turismo Rural Sierra Norte de Guadalajara; y la Federación Regional de Empresarios de Hostelería y

Turismo de Castilla-La Mancha; la Asociación de Turismo Rural Sierra del Segura (Albacete); el Grupo de Acción Local Sierra del Segura.

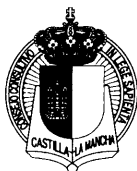
Asimismo, quedan unidas las observaciones presentadas por la Dirección General de Salud Pública y Consumo de la Consejería de Sanidad, relativas al autocontrol y códigos de buenas prácticas, distintivos de calidad, sistema arbitral de consumo, hojas de reclamaciones, y régimen de infracciones y sanciones en materia de consumo.

Octavo. Informe sobre alegaciones.- El 25 de abril de 2018, la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía emitió informe sobre las alegaciones efectuadas al borrador normativo cuya aprobación se pretende. El informe reflejaba el tratamiento otorgado a las propuestas formuladas, indicando las sugerencias que han sido aceptadas e incorporadas al borrador y los motivos concretos de denegación de las restantes.

Noveno. Segundo borrador del proyecto normativo.- A la vista de las sugerencias y propuestas de modificación formuladas en el trámite de información pública y que fueron aceptadas desde la Consejería, se redactó un segundo borrador del proyecto de Decreto, de fecha 10 de mayo de 2018, constituido por treinta y ocho artículos (divididos en ocho capítulos), dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres finales. Completaban el borrador once anexos.

Décimo. Consejo de Turismo.- A continuación, figura incorporado el informe del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, de 21 de mayo de 2018, emitido por su Secretaria, en el que consta que el borrador normativo fue sometido al conocimiento del Pleno en reunión celebrada el mismo día, habiendo sido informado favorablemente con el voto de todos sus miembros.

Undécimo. Informe de la Secretaría General.- Elaborado el segundo borrador de la norma, se incorpora el informe emitido en fecha 22 de junio de 2018 por el Secretario General de Economía, Empresas y Empleo, en el que tras citar el título competencial en cuyo ejercicio se dicta y el marco normativo en que se desenvuelve, describía su contenido y naturaleza jurídica,



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

abordando las modificaciones introducidas respecto del primer borrador del proyecto de Decreto.

Examinaba a continuación el procedimiento a seguir en la elaboración de la norma, negando la preceptividad de una tramitación económica, al tratarse de una norma que *“no conlleva efectos en los gastos presupuestarios [...] ni en materia de ingresos públicos para la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”*. De otro lado, señalaba la preceptividad del trámite de información pública; y la obligatoriedad de recabar informe del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, de la Inspección General de Servicios, del Gabinete Jurídico y el dictamen de este órgano consultivo.

Concluía pronunciándose favorablemente sobre el texto elaborado, ya que *“no se observa obstáculo legal alguno para que continúe la tramitación expuesta del proyecto de Decreto”*.

Duodécimo. Informe del Gabinete Jurídico.- Con fecha 13 de agosto de 2018 emitió informe el Gabinete Jurídico a través de una Letrada adscrita a dicho órgano, con el visto bueno de su Directora. En dicho informe se examinaba la competencia en que se ampara el proyecto; su naturaleza jurídica y ámbito normativo; y la estructura y contenido del texto. A continuación se efectuaban observaciones a su articulado, concretamente a los siguientes preceptos:

- Artículo 9 (*“Reglamento de régimen interior”*), en relación con el artículo 19, sobre *“Modalidades de contratación”*. El artículo 19 establece, respecto de la limpieza de las estancias, que el cambio de lencería se efectuará con la frecuencia necesaria y, en su caso, en función de lo estipulado en las normas de régimen interior del establecimiento. Sin embargo, el artículo 9 permite a los titulares de los establecimientos elaborar un reglamento de régimen interior, pero no obliga a que dicha norma se encuentre a disposición de los usuarios del alojamiento en el momento de la contratación del servicio. Por ello, sugería el informe establecer una periodicidad concreta para el cambio de lencería, que sea conocida desde el inicio por los clientes de los diferentes establecimientos.

- Artículo 31, sobre “*Cancelación de las reservas*”, prevé en su apartado 1 la sujeción del régimen de cancelaciones a las condiciones que pacten libremente el titular del alojamiento y las personas usuarias, lo que, en opinión del Gabinete Jurídico, puede devenir en la imposición de cláusulas abusivas por parte de los empresarios de los alojamientos.

Por último, se alude en el informe a la falta de concreción de los supuestos de fuerza mayor que ampararían la cancelación sin penalización.

Decimotercero. Informe a las observaciones del Gabinete Jurídico.- La Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía, el 30 de agosto de 2018 emitió informe sobre las observaciones efectuadas por el Gabinete Jurídico, aceptando las consideraciones formuladas respecto de los artículos 9 y 19, incorporando ambas sugerencias al borrador de la disposición general.

Distinta acogida tuvieron las observaciones formuladas por el Gabinete, referidas al artículo 31, dando en el informe una respuesta motivada al rechazo de las mismas.

Decimocuarto. Borrador del proyecto de Decreto.- Acto seguido se incorpora al expediente un ejemplar del proyecto reglamentario, titulado proyecto de Decreto de ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-La Mancha, que consta de un preámbulo, treinta y ocho artículos integrados en ocho capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales y once anexos.

En la parte expositiva se plasma el ámbito competencial en el que se desenvuelve la iniciativa, haciendo referencia, a continuación, a los precedentes normativos en materia de turismo rural, constituidos por el Decreto 43/1994, de 16 de junio, de Ordenación del Alojamiento Turístico en Casas Rurales; sustituido por el Decreto 93/2006, de 11 de junio, de Ordenación del Turismo en el Medio Rural de Castilla-La Mancha, que derogó el anterior.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Tras aludir a los importantes cambios socio-económicos producidos desde la aprobación del Decreto 93/2006, de 11 de junio, y a la diversidad de normas autonómicas sectoriales sobre el turismo rural, como impedimento para la unidad de mercado y la eficacia de cualquier medida de promoción y comercialización conjunta, recogía la advertencia del Plan Nacional e Integral de Turismo, aprobado en junio de 2012, tendente a la armonización por las Comunidades Autónomas de sus legislaciones, dentro de la normativa europea reguladora del mercado interior, a fin de garantizar la libertad de establecimiento y la prestación del servicio, y eliminar procedimientos y requisitos que dificulten su desarrollo.

Posteriormente se citan de forma somera algunas de las novedades que introduce la disposición proyectada, tales como el aumento de categorías de casas rurales y su clasificación por estrellas verdes; la incorporación como alojamiento turístico rural de las explotaciones cinegéticas; y la supresión de las Ventas de Castilla-La Mancha.

A continuación, se pone de manifiesto el respeto a los principios de buena regulación, postulados por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y se alude a los objetivos perseguidos, con fundamento en el artículo 14.2 y 14.3 de la LPAC.

Concluye el preámbulo con una breve referencia a los trámites procedimentales más relevantes en la tramitación de la disposición reglamentaria.

En cuanto al articulado de la disposición, el Capítulo I, “*Disposiciones generales*”, se compone de doce artículos, reguladores del “*Objeto y ámbito de aplicación*” (artículo 1); “*Definiciones*” (artículo 2); “*Modalidades de alojamiento de turismo rural*” (artículo 3); “*Servicios comunes mínimos*” (artículo 4); “*Categorías*” (artículo 5); “*Dispensa*” (artículo 6); “*Normativa sectorial*” (artículo 7); “*Declaraciones responsables y comunicaciones*” (artículo 8); “*Reglamento de régimen interior*” (artículo 9); “*Recepción e información turística*” (artículo 10);

“*Servicios de restauración*” (artículo 11); y “*Hojas de reclamaciones*” (artículo 12).

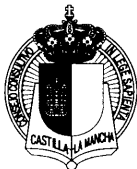
El Capítulo II establece la normativa específica para las “*Casas Rurales*”, a través de los artículos 13 a 20, divididos en dos secciones. La Sección 1ª dispone el “*Sistema de clasificación*” en categorías a partir de la valoración de siete áreas distintas (artículo 13). Dicha clasificación se efectúa por el sistema de estrellas verdes, distinguiendo cinco categorías en función de la puntuación obtenida (artículo 14, “*Aplicación del sistema de clasificación*”). Por su parte, el artículo 15 prevé un “*Sistema de compensación*”, para el caso de no haber obtenido puntuación en alguno de los criterios establecidos, a los efectos de poder lograr cada una de las clasificaciones regladas. La Sección 2ª contempla el “*Régimen de las casas rurales*” a través de los artículos 16 a 20, por referencia a las “*Condiciones de los inmuebles*” (artículo 16); “*Capacidad de alojamiento*” (artículo 17); “*Régimenes de explotación*” (artículo 18); “*Modalidades de contratación*” (artículo 19); y “*Placa distintiva*” (artículo 20).

En el Capítulo III se contienen las disposiciones relativas a las “*Explotaciones de turismo cinegético*”, estableciéndose en él el “*Régimen*” aplicable (artículo 21), similar al de las casas rurales de una estrella verde; y la obligación de exhibir una “*Placa distintiva*” en la entrada principal de la explotación (artículo 22).

En los mismos términos, el Capítulo IV se ocupa de las “*Explotaciones de agroturismo*”, en sus artículos 23 (“*Régimen*”) y 24 (“*Placa distintiva*”).

El Capítulo V, sobre los “*Complejos de turismo rural*”, establece su “*Régimen*” aplicable (artículo 25), similar al de los hoteles-apartamentos de tres estrellas (alojamiento hotelero); y la obligación de mostrar una “*Placa distintiva*” (artículo 26).

Los “*Alojamientos rurales singulares*” vienen regulados en el Capítulo VI (artículos 27 y 28), de manera similar a los anteriores, si bien con



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

la exigencia de aportar informe técnico en el que se justifique la singularidad del alojamiento.

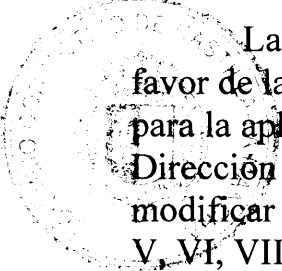
En el Capítulo VII se contiene el “*Régimen de reservas, cancelaciones y precios*”, dividido en nueve artículos, en los cuales queda establecido el sistema y forma de confirmación a los clientes de las “*Reservas*” efectuadas (artículo 29); la posibilidad de exigir “*Anticipo*” del precio a modo de señal (artículo 30); el régimen aplicable para la “*Cancelación de las reservas*” (artículo 31) y para el “*Mantenimiento de la reserva*” (artículo 32); el sistema de “*Precios*” (artículo 33), sujeto a los principios de libertad, publicidad, respeto a lo pactado e integridad; y las horas de “*Comienzo y terminación del servicio de alojamiento*” (artículo 34), con posibilidad de prolongación si media acuerdo entre las partes. El artículo 35 implanta la obligación de documentar la “*Recepción del cliente*”; el artículo 36 impone la forma de documentar la “*Facturación*” de los servicios prestados, con sujeción a lo dispuesto en la legislación específica; y, finalmente, el artículo 37, sobre el “*Pago*”, establece la libertad de pacto en cuanto al lugar y tiempo para abonar los servicios contratados, compeliendo al pago, en defecto de acuerdo expreso, en el establecimiento en el momento en que la factura sea presentada al cobro.

En el Capítulo VIII, integrado por el artículo 38, se establece la “*Inspección y régimen sancionador*”, con atribución de las funciones de comprobación y control del cumplimiento de lo dispuesto en el texto reglamentario a la Consejería competente en materia de turismo. El precepto contiene una remisión expresa a la Ley 8/1999, de 26 de mayo, y al Decreto 7/2007, de 30 de enero, en materia de Inspección de Turismo; y declara aplicable el régimen sancionador establecido en el Título IX de la Ley 8/1999, de 26 de mayo.

Las disposiciones adicionales primera y segunda establecen las características y condiciones necesarias para que los establecimientos hoteleros y extrahoteleros puedan obtener su especialización como rurales, excluyendo en todo caso a los moteles, pensiones y viviendas de uso turístico.

La disposición transitoria única se ocupa de la “*Adecuación de los establecimientos existentes*”, en el plazo máximo de dos años, a las categorías de alojamientos de turismo rural establecidas en el proyecto de Decreto, haciendo una mención específica a las casas rurales, complejos de turismo rural y Ventas de Castilla-La Mancha.

La disposición derogatoria deja sin vigencia el Decreto 93/2006, de 11 de julio, de Ordenación del Alojamiento Turístico en el Medio Rural de Castilla-La Mancha, y la Orden de 25 de octubre de 2006 de la Consejería de Industria y Tecnología, por la que se establecen las placas identificativas de los alojamientos turísticos en el medio rural y se especifican dotaciones mínimas.



La disposición final primera dispone una habilitación normativa a favor de la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo para la aplicación y desarrollo del decreto, y faculta a la persona titular de la Dirección General competente en materia de turismo para actualizar y modificar los anexos incorporados al proyecto normativo con los números IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y XI.

En la disposición final segunda se excluye el sistema de precios y reservas, en materia de alojamientos de turismo rural, del régimen establecido por el Decreto 205/2001, de 20 de noviembre, sobre régimen de precios y reservas en los establecimientos turísticos.

La disposición final tercera establece la entrada en vigor del decreto proyectado a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

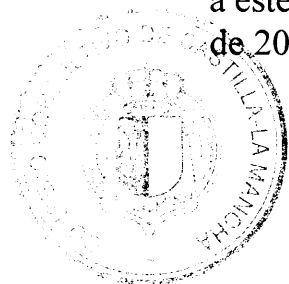
Completan el texto proyectado once anexos: anexo I, “*Categorización casas rurales*”, dividido en siete áreas, contiene los criterios de puntuación cuya suma determina su encuadre en una determinada categoría; anexo II, “*Criterios de compensación de la clasificación de las casas rurales*”, establece el sistema de puntuación a los efectos de la compensación prevista en el artículo 15 del decreto; anexo III, “*Requisitos específicos de los complejos turísticos rurales*”; anexo IV, “*Placas distintivas de las casas*”.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

rurales de Castilla-La Mancha”; anexo V, “Placas distintivas de las explotaciones de turismo cinegético de Castilla-La Mancha”; anexo VI, “Placa distintiva de las explotaciones de agroturismo”; anexo VII, “Placa distintiva de los complejos de turismo rural”; anexo VIII, “Placa distintiva de los alojamientos rurales singulares”; anexo IX, “Declaración responsable de inicio de actividad como alojamiento de turismo rural”; anexo X, “Declaración responsable relativa a la modificación de la capacidad o el cambio de categoría de alojamiento de turismo rural”; y anexo XI, “Comunicación de cese de actividad, cambio de titularidad o cambio de denominación de alojamientos de turismo rural”.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 24 de septiembre de 2018.



A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete a la consideración de este Consejo Consultivo el proyecto de Decreto de ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-La Mancha.

El órgano consultante invoca para ello el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en cuyo apartado 4 se impone la preceptividad del dictamen de este Consejo en los *“proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

El proyecto de Decreto que se somete a dictamen tiene como objeto ejecutar el desarrollo reglamentario del Capítulo II del Título III de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, fundamentalmente de sus artículos 15 y 16, en cuanto a la regulación y determinación del alojamiento turístico en el medio rural. Por ello, el presente dictamen se emite con el carácter preceptivo que impone el artículo 54.4 citado.

II

Procedimiento de elaboración de la norma.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas.

Antes de comenzar con el análisis de los trámites previstos en el Título VI de la LPAC para el ejercicio de la potestad reglamentaria, ha de recordarse que el procedimiento de elaboración de la norma proyectada comenzó en diciembre de 2016, cuando todavía no había sido dictada ni publicada la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (BOE de 22 de junio de 2018), en la que se contienen pronunciamientos sobre la conformidad o no a Derecho de algunos de los apartados de los artículos 129, 130, 132 y 133 de la LPAC. Dado el carácter prospectivo de la mencionada sentencia, al procedimiento de elaboración de esta disposición de carácter general le serán de aplicación aquellas normas vigentes en el momento de iniciar su tramitación, cuyo cumplimiento es el que se va a examinar en esta consideración.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

Así, en concreto, el artículo 133 relativo a la *“Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos”*, dispone que *“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: [] a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa. [] b) La necesidad y oportunidad de su aprobación. [] c) Los objetivos de la norma. [] d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. [] 2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos e intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. [] 3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberá realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”*.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. En su apartado segundo, el citado precepto establece que el ejercicio de dicha potestad [...] *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o 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”*. Añade, en el apartado tercero, que *“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”.

De la descripción de actuaciones ya detalladas en los antecedentes de este dictamen cabe extraer que se ha dado cumplimiento, en su práctica totalidad, a las exigencias formales establecidas en el referido artículo 36, obrando en el expediente la correspondiente Memoria explicativa de la necesidad y conveniencia de la medida, así como la posterior orden de inicio dada por la titular de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo.

Ha resultado acreditado igualmente en el expediente, mediante publicación en el portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que de acuerdo con lo dispuesto en el precepto básico transcrito (artículo 133 de la LPAC) se sustanció un trámite de consulta previa, otorgando un período de tiempo de 20 días naturales, que finalizó el 18 de enero de 2017, para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas afectadas por la futura norma.

En cuanto a la substanciación del trámite de información pública previsto en el apartado 2 del repetido artículo 133 de la LPAC, en el presente supuesto debe entenderse cumplido a través de las dos fórmulas empleadas. En primer lugar, a través de la puesta a disposición del proyecto mediante su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y en el portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; y en segundo lugar, de forma indirecta, mediante su presentación a informe por el Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, como órgano consultivo y asesor en este campo de la Administración regional, de conformidad con lo establecido por



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

el artículo 5 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo en Castilla-La Mancha.

Siguiendo con el procedimiento, consta también el informe de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo que se emitió en sentido favorable al contenido del texto reglamentario por entender que se adecuaba a lo establecido en el ordenamiento jurídico; habiéndose incorporado los preceptivos informes del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha y del Gabinete Jurídico.

Culmina el procedimiento con el envío del expediente a este órgano consultivo, en el que hay que entender cumplidos los trámites esenciales previstos por el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, y en el artículo 133 de la LPAC, por lo que nada obsta al examen del contenido de la norma sometida a consulta.

III

Marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición.- Es objeto del proyecto de Decreto que se somete a dictamen regular la ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-La Mancha.

El título competencial que habilita de manera principal a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para aprobar la norma que se pretende es el específico reconocido en el artículo 31.1.18ª de su Estatuto de Autonomía, en virtud del cual la Comunidad Autónoma asume competencia exclusiva sobre *“promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”*.

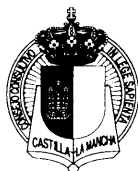
En ejercicio de dicho título competencial, las Cortes Regionales aprobaron la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, que constituye el marco normativo en el que se incardina el proyecto de Decreto sometido a dictamen, en cuya disposición final tercera

“Se autoriza al Consejo de Gobierno, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley”. En la Exposición de Motivos de la misma se aduce también como título competencial, para regular el sector turístico, al artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía que atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases de la actividad económica general y la política monetaria del Estado.

En concreto, el proyecto que se dictamina atiende al desarrollo de los artículos 15 y 16 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, en los cuales se prevén como alojamientos turísticos hoteleros, *“los alojamientos hoteleros, cuyos grupos de clasificación se determinarán reglamentariamente”* (artículo 15.2), y como alojamientos turísticos extrahoteleros, *“(…) las casas rurales y cualesquiera otras que reglamentariamente se determinen”* (artículo 15.3), remitiendo el artículo 16 al desarrollo reglamentario de las instalaciones y servicios mínimos de cada uno de aquellos. Aun cuando la normativa reguladora del turismo en nuestra Región no hace referencia expresa a las otras modalidades de alojamiento turístico rural previstas en el borrador del Decreto (explotaciones de turismo cinegético, explotaciones de agroturismo y alojamientos rurales singulares), todas ellas pueden entenderse incluidas en la cláusula residual de su artículo 15.3, *“cualquiera otras que reglamentariamente se determinen”*, a los efectos de llevar a cabo su desarrollo reglamentario. A los mismos efectos, la modalidad de complejo de turismo rural, en cuanto se asimila a la figura de *“hotel-apartamento”*, se puede considerar encuadrada en el grupo genérico de establecimientos hoteleros del artículo 15.2.

En este ámbito hotelero, ha de mencionarse también el Decreto 4/1989, de 16 de enero, de ordenación y clasificación de establecimientos hoteleros, en cuanto en él se establece el régimen de los *“hoteles-apartamentos”*, al que expresamente remite el artículo 25 del borrador normativo, y su disposición adicional primera, sobre *“Especialización de establecimientos hoteleros”* como alojamientos rurales.

De otro lado, el Decreto proyectado ha de encuadrarse también en el mandato impuesto desde la modificación de la Ley 8/1999, de 26 de mayo,



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

por parte de la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Esta modificación significó la incorporación de los principios de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios al ordenamiento turístico autonómico.

En este ámbito de la libertad de mercado, también han de traerse a colación, como delimitadoras del marco competencial y normativo del proyecto reglamentario examinado, las siguientes normas:

- El artículo 38 de la Constitución Española, por el que se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y se encomienda a los poderes públicos su protección y garantía.

- La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, que traspone la Directiva comunitaria (Directiva 2006/123/CE) al Derecho Español, sometiendo a las regulaciones que limiten el establecimiento de los operadores en el mercado y el ejercicio de su actividad, a la necesaria justificación motivada de la concurrencia de alguna de las razones de interés general comprendidas en su artículo 3.11.

- La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, cuyo artículo 5 exige a las Administraciones Públicas la justificación de la necesidad de las restricciones impuestas para acceder a una actividad económica o su ejercicio.

Tanto la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, son normas de carácter básico, dictadas por el Estado al amparo de las competencias exclusivas que determina el artículo 149.1ª, 6ª, 13ª y 18ª de la Constitución Española, y así lo establecen sus disposiciones finales primera y cuarta, respectivamente.

Por último, es de tener en cuenta que la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo, ha sido desarrollada, en forma parcial y separada, por numerosas disposiciones reglamentarias, siendo merecedores de especial cita, en el ámbito del turismo rural, el Decreto 93/2006, de 11 de julio, de

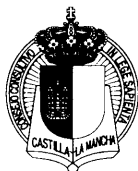
Ordenación del Alojamiento Turístico en el Medio Rural de Castilla-La Mancha; y la Orden de 25 de octubre de 2006, de la Consejería de Industria y Tecnología, por la que se establecen las placas identificativas de los alojamientos turísticos en el medio rural y se especifican dotaciones mínimas, normas estas últimas a las que el proyecto normativo examinado deja sin vigencia.

Pero también se han aprobado otras muchas. A saber, el Decreto 205/2001, de 20 de noviembre, sobre Régimen de Precios y Reservas en los Establecimientos Turísticos; el Decreto 77/2005, de 28 de junio, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo en Castilla-La Mancha; el Decreto 96/2006, de 17 de julio, de Ordenación de las Profesiones Turísticas en Castilla-La Mancha; el Decreto 5/2007, de 22 de enero, regulador del Registro General de Empresas, Establecimientos, Asociaciones de Empresarios Turísticos y Entidades Turísticas No Empresariales de Castilla-La Mancha; el Decreto 7/2007, de 30 de enero, por el que se regula la Inspección de Turismo de Castilla-La Mancha; el Decreto 17/2007, de 20 de marzo, que modifica determinadas disposiciones en materia de turismo de Castilla-La Mancha; el Decreto 56/2007, de 8 de mayo, de Ordenación de las Agencias de Viajes y Centrales de Reservas de Castilla-La Mancha; y recientemente, entre otros, Decreto 42/2018, de 19 de junio, por el que se crea y regula la Red de Hospederías de Castilla-La Mancha; y Decreto 36/2018, de 29 de mayo, por el que se establece la ordenación de los apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha.

IV

Observación de carácter esencial.- Pasando ya al examen pormenorizado del texto sometido a dictamen procede efectuar, en primer término, la siguiente observación a la que debe atribuirse carácter esencial:

La **disposición adicional segunda** admite la especialización rural de los apartamentos turísticos, siempre que cumplan determinadas características



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

y condiciones de ubicación, estructura y morfología, señalando que, en todo caso, les será de aplicación el régimen establecido en su normativa sectorial.

La referida normativa sectorial está constituida por el Decreto 36/2018, de 29 de mayo, por el que se establece la ordenación de los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha. Es decir, según la disposición adicional segunda del proyecto reglamentario, los apartamentos turísticos rurales se regirán por el reciente Decreto 36/2018, de 29 de mayo.

Pues bien, conforme al artículo 1.2.b) del mencionado Decreto, “2. *Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la presente norma: [...] b) Las diversas modalidades de alojamientos rurales, que se regirán por lo dispuesto en su normativa específica*”.

A la vista del precepto transcrito, entiende este Consejo que el Decreto 36/2018, de 29 de mayo, establece la normativa específica de los apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico, pero en el medio urbano o metropolitano, como se desprende de su artículo 1.2.b), al excluir la regulación de cualquier modalidad de alojamiento rural y, por tanto, también ha de considerarse excluida de aquel la regulación y régimen jurídico de los apartamentos turísticos rurales, de tal manera que habrá de suprimirse de la disposición adicional segunda del Decreto proyectado la remisión a dicha normativa sectorial específica, salvo que se modifique esta. En caso contrario, de establecerse una legislación específica distinta de la prevista para los que se consideran apartamentos turísticos “urbanos” en el Decreto 36/2018, de 29 de mayo, los apartamentos turísticos en el medio rural deberán de regularse bien como una especialidad de alguna de las modalidades ya existentes de alojamiento de turismo rural o bien encuadrarse en la legislación de alojamientos turísticos rurales como una nueva modalidad, pero sin que se considere viable, desde el punto de vista del actual ordenamiento jurídico autonómico, que un apartamento turístico al uso, con las condiciones, requisitos y prescripciones señaladas en el Decreto 36/2018, de 29 de mayo, pueda adquirir una especialización rural y seguir rigiéndose por dicho Decreto, como se pretende a través de la disposición adicional segunda del reglamento proyectado.

V

Observaciones al texto del proyecto.- Se plasman en la presente consideración diversas observaciones advertidas tras el examen de fondo del proyecto sometido a consulta, las cuales, aún sin estar dotadas de carácter esencial, pretenden contribuir a mejorar la comprensión, interpretación y posterior aplicación de la norma.

Parte expositiva.-

Cita de normas.- Respecto de las citas normativas contenidas en el texto del preámbulo de la disposición sometida a dictamen, resulta de aplicación el apartado I.k)80 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, referido a la primera cita y citas posteriores de normas, *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*. Esta directriz debería aplicarse a las citas que de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se efectúan en la parte expositiva del Decreto proyectado.

Antecedentes normativos.- Atendiendo a las reglas incluidas en las Directrices de Técnica Normativa del Estado, aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, apartado I.c).12, la parte expositiva de la norma *“cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”*.

Si bien es cierto que el texto incluido en el preámbulo contiene referencias a las normas sectoriales precedentes encargadas de regular la ordenación y clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural, también lo es que, de un lado, en la misma parte expositiva se justifica la iniciativa reglamentaria en la necesidad, por parte de las Comunidades Autónomas, de armonizar sus legislaciones *“dentro de la normativa europea reguladora del mercado interior, garantizando la libertad*



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

de establecimiento y la prestación del servicio y eliminando procedimientos y requisitos que dificulten su desarrollo”; y de otro, la Memoria emitida por la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía el 23 de julio de 2017, justifica su aprobación, entre otros motivos, en la adecuación de la normativa jurídica del turismo castellano manchego a las modificaciones técnicas introducidas por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; y por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. Sin embargo, no se hace alusión alguna en la parte expositiva del borrador sometido a dictamen a ninguna de las normas citadas, ni especifica cuál es la normativa europea reguladora del mercado interior a la que debe adecuarse la legislación autonómica.

Siendo además el objeto de la norma examinada ejecutar el desarrollo reglamentario de los artículos 15 y 16 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, en cuanto a la regulación y determinación del alojamiento turístico hotelero y extrahotelero en el medio rural, cuando menos, el preámbulo debería contener alguna cita de dicha Ley 8/1999, de 26 de mayo, así como de la disposición general reguladora, hasta el momento, del alojamiento hotelero, constituida por el Decreto 4/1989, de 16 de enero, de Ordenación y clasificación de establecimientos hoteleros, a la cual, a mayor abundamiento remiten el artículo 25 y la disposición adicional primera del borrador.

Dado que el texto proyectado, como ha quedado expuesto en la consideración III, tiene carácter ejecutivo en el contexto de la legislación estatal, autonómica y europea relacionada en los párrafos anteriores, debería incorporarse al preámbulo una referencia a las mismas, en concepto de antecedentes y como parte del ámbito competencial y normativo en el que se desenvuelve, a fin de presentar una exposición completa del sentido y finalidad de la norma que se pretende aprobar, y en línea con las Directrices de técnica normativa.

Asimismo, como quiera que los precedentes inmediatos del Decreto propuesto resultan expresamente derogados una vez que sea aprobado y entre en vigor, debería completarse la referencia al marco normativo con una

alusión a la disposición derogatoria que la disposición general proyectada incorpora.

Fórmula promulgatoria.- En el último párrafo del preámbulo se significa, respecto a la participación de este órgano consultivo en el procedimiento de elaboración de la norma y su incidencia sobre el mismo, que el texto finalmente aprobado por el Consejo de Gobierno se halla “*de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha*”, lo que presupone o anticipa un acatamiento de las posibles consideraciones esenciales del Consejo que resulta impropio en fase de proyecto, pues en caso de discrepancia con las mismas habrá de señalarse: “*oído el Consejo Consultivo*”, según lo indicado en el artículo 6.2 del Reglamento de este Consejo, en relación con el artículo 40.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Artículo 2. Definiciones.-

El **artículo 2** recoge las definiciones de los conceptos básicos empleados a lo largo del texto normativo (alojamientos de turismo rural, **habitualidad**, medio rural, casa rural, explotaciones de turismo cinegético, explotaciones de agroturismo, complejos de turismo rural y alojamientos rurales singulares). Sin embargo, la casi totalidad de las definiciones incorporadas al precepto resultan incompletas e insuficientes para comprender el significado y alcance del concepto o figura que en ellas se expone.

Así, en su **apartado a)** define los alojamientos de turismo rural indicando como objeto principal de los mismos la prestación de alojamiento. El apartado a) concluye señalando lo siguiente: “*con o sin prestación de servicios*”. Dado que la expresión “*servicios*” no se refiere a los servicios mínimos comunes que deben reunir todos los alojamientos rurales, por imperativo del artículo 4 del mismo borrador normativo, ni al servicio de alojamiento, habrá que especificar a qué servicios se refiere, aunque sea de manera genérica, incorporando para ello la expresión “*otros servicios complementarios*”.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

La **letra h)** define los “*complejos de turismo rural*” como “*aquellos establecimientos turísticos en el medio rural, en el campo o en pequeños municipios abandonados, que oferten servicios complementarios, bien por sí mismos, bien a través de su contratación externa*”. La definición del precepto no permite identificar el tipo de establecimiento al que se refiere, pues la única característica definitoria que en él se menciona es la prestación de servicios complementarios. Tampoco el Capítulo V del proyecto de Decreto, regulador de los “*Complejos de turismo rural*”, permite llegar más allá, ya que se limita a asimilarlos a los hoteles-apartamentos de tres estrellas y a exigir el cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa reguladora del alojamiento hotelero y los específicos establecidos en el anexo III del borrador normativo.

Artículo 7. Normativa sectorial.-

Este artículo enumera la legislación sectorial de obligado cumplimiento por parte de los “*establecimientos*”, incorporando un *numerus clausus* y cerrando su redacción con una *clausula residual*. Aunque resulte obvio, debería concretarse a qué tipo de establecimientos se hace referencia, especificando los que son objeto de regulación por el proyecto de reglamento, esto es, conviene que se incorpore una mención expresa a “*los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural*”, o a “*los establecimientos de alojamiento de turismo rural*”.

Artículo 18. Regímenes de explotación.-

El **artículo 18** prevé dos regímenes diferentes de explotación de las casas rurales: alojamiento compartido titular del establecimiento-usuarios turísticos (apartado a), y alojamiento no compartido para uso turístico exclusivo de los clientes del establecimiento (apartado b).

Como quiera que la elección del régimen de explotación es facultativa para el titular del establecimiento, sería oportuno que se incorporase al precepto un nuevo apartado imponiendo al mismo la obligación de consignar el régimen escogido en la declaración responsable de inicio de la actividad. Por ello, de manera correlativa, se sugiere que en el anexo IX sobre

“Declaración responsable de inicio de actividad como alojamiento de turismo rural”, en la parte referida a los *“Datos del alojamiento rural/marca comercial”*, *“Tipo de alojamiento”* y dentro de la opción *“Casa Rural”* se incluyera un nuevo subapartado en el que consignar el tipo de régimen de explotación a desarrollar en la casa rural, de la misma manera que figura uno que permite dejar constancia de la categoría (número de estrellas) del establecimiento.

Artículo 19. Modalidades de contratación.-

Las casas rurales podrán contratarse por habitaciones o en su totalidad (íntegramente). En ambos casos el **apartado 1 del artículo 19** impone el cumplimiento de unos requisitos mínimos, entre ellos, el relativo a la limpieza y al cambio de lencería de cama y baño.

A sugerencia del Gabinete Jurídico, el artículo 19.1.a).2º del borrador reglamentario fue modificado por la imprecisión que suponía la remisión en este aspecto al reglamento de régimen interno de cada alojamiento, sin embargo, la redacción no ha sido alterada, entendemos que por olvido, en el **artículo 19.1.b).3º**, en el que el texto sigue diciendo: *“3º. Se realizará el cambio de lencería de cama y baño con la frecuencia necesaria y, en su caso, en función de lo estipulado en las normas de régimen interior del establecimiento”*.

Por iguales motivos que los invocados por el Gabinete Jurídico en su informe y acogidos por la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía en su informe, aquella imprecisión debe subsanarse en los mismos términos que lo ha sido la contenida inicialmente en el artículo 19.1.a).2º del proyecto, fijando una concreta periodicidad para el cambio de lencería del establecimiento.

Capítulos III, IV y VI.-

Los **capítulos III, IV y VI** contienen el régimen jurídico aplicable a las explotaciones de turismo cinegético, a las explotaciones de agroturismo y a los alojamientos rurales singulares, respectivamente. Cada uno de los citados capítulos se compone de dos preceptos, el primero sobre *“Régimen”*



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

(artículos 21, 23 y 27), y el segundo sobre “*Placa distintiva*” (artículos 22, 24 y 28).

El contenido del apartado 1 de cada artículo comprensivo del “*Régimen*” es el mismo, como también lo es el de los artículos reguladores de la “*Placa distintiva*”. A fin de evitar reiteraciones innecesarias y aumentar de manera superflua el contenido de la disposición reglamentaria, se recomienda refundir en un solo capítulo la regulación relativa a las explotaciones de turismo cinegético, a las explotaciones de agroturismo y a los alojamientos rurales singulares; unificando por preceptos las materias comunes y recurriendo a preceptos independientes para las especificidades que para cada uno se establecen ahora en el apartado 2 de los artículos 21, 23 y 27.

De esta manera el nuevo capítulo se compondría de un precepto sobre el régimen jurídico aplicable a las explotaciones de turismo cinegético, a las explotaciones de agroturismo y a los alojamientos rurales singulares (se correspondería con el apartado 1 de los artículos 21, 23 y 27 del proyecto de Decreto dictaminado); otro precepto regulador de las placas distintivas (actuales artículos 22, 24 y 28); y un precepto por cada una de las especificidades que se contienen en el apartado 2 de los artículos 21, 23 y 27 del borrador examinado.

Artículo 29. Reservas.-

El **artículo 29** establece las obligaciones de los titulares de los alojamientos de turismo rural respecto de las reservas que efectúen los clientes. En su **apartado 2** se enumeran los requisitos de contenido que debe cumplir la comunicación de la confirmación de la reserva, señalando en su **letra b)** “*Categoría del establecimiento*”. Toda vez que la norma estudiada admite diferentes modalidades de establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural y que no todas ellas admiten clasificación por categorías, sería conveniente incorporar “*en su caso*”, al final del contenido actual.

En la **letra e)** se exige consignar la “*identificación de la unidad o unidades de alojamiento o, en su caso, de la vivienda de uso turístico, objeto*

de la reserva". Por lo que se refiere a la vivienda de uso turístico, claramente es una errata de transcripción, pues este tipo de establecimientos queda excluido y al margen de la regulación prevista por la disposición general analizada. Ello implica que tal alusión debe ser suprimida del texto del Decreto proyectado.

En cuanto a la identificación de la *"unidad o unidades de alojamiento"*, desconoce este órgano a qué puede referirse, pues tal concepto no ha sido definido en el artículo 2 sobre *"Definiciones"*. En consecuencia, se sugiere que se incorpore al artículo 2 la definición de *"unidad de alojamiento"*. Esta misma observación es aplicable al **apartado 3 del artículo 29**, en el que también se alude a unidad de alojamiento.

Por último, en la **letra g)**, del artículo 29.1 se exige hacer constar en la comunicación de la confirmación de reserva, la *"cuantía del anticipo en concepto de señal"*. Tal como se encuentra redactado el precepto, parece que, en cualquier caso, deberá consignarse en aquella comunicación la cuantía del anticipo, sin embargo, ello solo sería posible cuando el pago de un anticipo en concepto de señal resultare obligatorio, pero no es el caso, porque el artículo 30, sobre *"anticipo"*, regula con carácter potestativo la posibilidad de que por el titular del alojamiento se exija el pago de un anticipo.

En razón de lo expuesto, se sugiere que, al igual que se hace al comienzo de la letra j) del mismo artículo 29.2, se incorpore un *"en su caso"* o similar, al principio o al final de la letra h).

Artículo 38. Inspección y régimen sancionador.-

El **artículo 38, en su primer apartado**, atribuye las funciones de comprobación y control del cumplimiento de las disposiciones de la norma reglamentaria a los Servicios de Inspección de Turismo, con remisión a su normativa reguladora y a la Ley de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha. A fin de dar mayor claridad a la letra del precepto, se recomienda sustituir el artículo *"la"* por *"esta"* para referirse a *"las funciones de comprobación y control del cumplimiento de lo establecido en esta norma"*.



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

En cuanto al régimen sancionador, el **apartado 2** hace una remisión genérica al Título IX de la Ley de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha. Véase que dicho título lleva por rúbrica “*De la disciplina Turística*” y se compone de siete capítulos dedicados a las siguientes materias: disposiciones generales (objeto, actividades comprendidas y sujetos responsables); la Inspección de Turismo; potestad sancionadora; infracciones; sanciones; prescripción de las infracciones y sanciones; y procedimiento sancionador. Es decir, no todo el Título IX se refiere al régimen sancionador, por lo que habrá que determinar de manera más precisa cuáles son los preceptos de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, que resultan aplicables en materia de alojamientos de turismo rural.

A mayor abundamiento, la doctrina del Tribunal Constitucional es inequívoca al establecer la posibilidad de la colaboración reglamentaria en materia sancionadora, cuando en la ley quedan determinados los elementos esenciales de las conductas antijurídicas y la naturaleza y los límites de las sanciones a imponer (entre otras muchas en sus Sentencias 3/1988, de 21 de enero; 28/1989, de 6 de febrero; 83/1990, de 4 de mayo; 305/1993, de 25 de octubre; 45/1994, de 15 de febrero; 145/1995, de 3 de octubre y 153/1996, de 30 de septiembre).

Aun admitida dicha colaboración reglamentaria, en salvaguardia del principio de tipicidad garantizado en el artículo 25.1 de la Constitución y recogido en el artículo 27.1 de la LRJSP, se estima preciso reiterar lo manifestado por este Consejo, entre otros, en sus dictámenes 441/2017, de 4 de diciembre; 61/2002, de 25 de abril y 73/2003, de 20 de junio, en el sentido de que en la norma reglamentaria propuesta “*se introduzcan especificaciones que contribuyan a la más correcta identificación de las conductas que, derivadas de la misma, constituyen objeto de infracción según la norma legal citada, todo ello dentro de los márgenes permitidos por el apartado 3 del artículo 129 (actual artículo 27.3 LRJSP) al que se ha hecho alusión anteriormente y, en consonancia con lo manifestado por el Tribunal Supremo en su reciente sentencia de 11 de abril de 2003, a fin de evitar cualquier atisbo de nulidad del precepto que derivaría de aprobar finalmente una redacción que no permitiera a los destinatarios prever con absoluta certeza cuáles serían las conductas prohibidas y cuáles las sanciones imponibles*”.

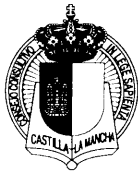
En el supuesto examinado, como quiera que las normas con rango de ley a las que remite el artículo 38.2 del proyecto de Decreto dictaminado, contienen una tipificación general para todo el ámbito sectorial del turismo regional; y que el artículo 27.4 de la LPAC, prohíbe con carácter general la analogía en los siguientes términos: “*las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica*”; es admisible, deseable y ajustado a los principios de tipicidad y reserva de ley que el reglamento individualice los concretos incumplimientos que, en materia de ordenación de los alojamientos de turismo rural, son constitutivos de infracción administrativa. Por lo anterior se recomienda a la Administración consultante examinar la conveniencia de incorporar al proyecto de Decreto una tipificación más exhaustiva de los incumplimientos constitutivos de infracción administrativa en materia de alojamientos de turismo rural, sin perjuicio de mantener una remisión expresa al régimen disciplinario y sancionador contenido en la ley sectorial, para lo no previsto en la norma reglamentaria.

Extremos de redacción.- Finalmente, se recomienda efectuar un repaso general del texto sometido a dictamen, a fin de subsanar algunas incorrecciones de estilo, gramaticales, tipográficas o erratas, como las que, sin ánimo exhaustivo y a modo de ejemplo, se señalan seguidamente:

1.- En la parte expositiva y en la dispositiva conviene realizar correcciones en las iniciales minúsculas, y escribir con inicial mayúscula los términos “*Comunidad Autónoma*”, “*Comunidades Autónomas*”; “*Administración*” y “*Administraciones Públicas*”, por cuanto constituyen denominaciones oficiales.

2.- En el párrafo cuarto del preámbulo, penúltima línea, se echa en falta el uso completo del adverbio de igualdad “*tanto como*”, habiéndose omitido “*tanto*” al referirse a los operadores turísticos. La redacción adecuada sería la siguiente: “[...] *lo que hace muy difícil su comprensión por parte tanto de los operadores turísticos como de las personas usuarias del mismo*”.

3.- En el apartado a) del artículo 5.1 se está haciendo referencia a las diferentes categorías de alojamientos de turismo rural, dentro de cada una de



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

sus modalidades y, en concreto, dentro de las casas rurales, por lo cual, el complemento indirecto “*la misma*” habrá de escribirse en plural (“*las mismas*”), al referirse a “*las categorías*”. Asimismo, debería añadirse un punto (“.”) después de “*capítulo II*”.

Lo mismo sucede en el apartado 2 del artículo 16, al hacer alusión a la posibilidad de dos casas rurales en un solo inmueble, por ello el término verbal “*cuenta*”, habrá de escribirse en plural (“*cuenten*”), por cuanto se está regulando la existencia de varias casas rurales.

4.- El artículo 8 regula las “*declaraciones responsables y comunicaciones*” que deben presentar las empresas o titulares de la explotación de los establecimientos de turismo rural, indicando en su apartado 1, “[...] *regulados en el decreto [...]*”. Como quiera que la norma a la que se refiere es el propio texto reglamentario, habrá de sustituirse el artículo “*el*” por el determinante demostrativo “*este*”.

5.- Los artículos 20, 22, 24, 26 y 28, reguladores de las “*Placas distintivas*” se componen de dos párrafos, que deberán ir numerados con cardinales arábigos escritos en cifra, de conformidad con el criterio marcado por la norma f).31 de las Directrices de Técnica Normativa.

Por el contrario, en el artículo 25, sobre “*Régimen*” de los complejos de turismo rural, debe suprimirse la numeración del párrafo, puesto que el precepto no contiene más que uno.

6.- En la disposición final primera, deberá corregirse la numeración asignada al capítulo del mismo borrador normativo que establece el régimen de precios, pues por error aparece consignado “*capítulo V*”, cuando el correcto es el “*capítulo VII*”.

7. En la disposición final tercera debe acentuarse “*entrará*”.

8.- Sería conveniente revisar todos los espacios entre párrafos y los ítems de las enumeraciones, respecto de todo el texto reglamentario.

9.- Por lo demás, se aconseja hacer una lectura más detenida a los efectos de revisar los signos de puntuación utilizados a lo largo de todo el texto, tanto en su parte expositiva, como en la dispositiva.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-La Mancha, señalándose como esencial la observación contenida en la consideración IV.”

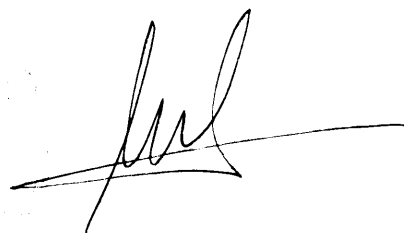
V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 24 de octubre de 2018



EL PRESIDENTE

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE ECONOMÍA, EMPRESAS Y EMPLEO



LA SECRETARIA GENERAL