



## INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE ORDENACIÓN DE LOS ALOJAMIENTOS DE TURISMO RURAL EN CASTILLA-LAMANCHA.

En fecha 25 de junio de 2018 se ha recibido en este Gabinete Jurídico, a través de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, solicitud de informe sobre el Proyecto de Decreto de ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-La Mancha. En virtud de lo dispuesto en la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en su artículo 10.1.a) se emite el presente informe.

El informe se ha pedido con **carácter de ordinario**. Dadas las obligaciones de los letrados de esta unidad, con sujeción también a plazos procesales improrrogables, con la consiguiente preclusión de trámites, se ha priorizado la agenda procesal de juzgados y tribunales, por lo que el presente informe se emite fuera del plazo de 10 días.

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

- 1.- Justificación de la realización de consulta pública previa a la elaboración de la norma, finalizando el plazo en fecha 18 de enero de 2017.
- 2.- Memoria justificativa del proyecto de Decreto emitida por la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía en fecha 23 de julio de 2017, en la que se analiza el impacto normativo, también un esquemático análisis de los aspectos presupuestarios. Desde el punto de vista de la competencia y del impacto en la actividad de las empresas se limita a afirmar que no conculca la normativa de unidad de mercado, sin que tal





aseveración vaya acompañada de una motivación exhaustiva, pues no consta informe emitido en relación con la adecuación a la normativa de unidad de mercado. En concreto, no consta informe de la Unidad de Coordinación de Estrategia Económica relativo al proyecto de Decreto. Finalmente, se contiene un análisis sucinto del impacto de género.

3.- Resolución de la Consejera de Economía, Empresas y Empleo, también de fecha 25 de julio de 2017, que autoriza la elaboración del Decreto.

4.- Un primer texto borrador del proyecto de Decreto.

5.- Informe de fecha 2 de marzo de 2018 sobre adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas del Decreto de ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-la Mancha, según el cual el nuevo texto supone una reducción considerable de cargas administrativas respecto de la normativa anterior.

6.- Informe de 1 de marzo de 2018, de Evaluación de Impacto de Género del proyecto de Decreto de ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-la Mancha, en el que se expresa que, razonablemente, la normativa no tendrá ningún impacto en materia de igualdad de género.

7.- Un primer informe de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, de fecha 5 de marzo de 2018, meramente descriptivo del contenido de la norma y de la tramitación seguida.





8.- Extracto de la publicación en el DOCM de 6 de marzo de 2018 de la Resolución de 26 de febrero de 2018 de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública, a los efectos de que, durante un plazo de veinte días, cualquier ciudadano pueda efectuar alegaciones al texto propuesto, así como remisión de correo electrónico enviado por el Secretario General de la Consejería concernida para poner en conocimiento de otras Consejerías que pudieran resultar afectadas, dando así cumplimiento a las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017.

9.- Informe favorable de la Inspección General de Servicios sobre adecuación a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos de fecha 6 de marzo de 2018.

10.- Certificado de 7 de marzo de 2018 emitido por el coordinador de estrategia económica de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo que acredita que, conforme al artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, se ha colgado el proyecto de Decreto en la plataforma de cooperación normativa, en el marco del sistema de cooperación interadministrativa para la unidad de mercado.

11.- Alegaciones presentadas por:

- 1).- Ana Belén Hidalgo.
- 2).- Asociación de Turismo Rural del Alto Tajo y Molina de Aragón.
- 3).- Asociación de Turismo Rural Sierra Norte de Guadalajara.
- 4).- Asociación de Turismo Rural Sierra del Segura.





5).- Grupo de Acción Local Sierra del Segura.

6).- Federación Regional de Empresarios de Hostelería y Turismo de Castilla-La Mancha.

7).- Alojamientos rurales “El Casarejo”.

8).- Casa Rural “Las Tainas de Carabias”.

9).- “Casa de los Acacio, S.L.”.

10).- “La Alquería de Valverde”.

11).- Secretaría General de la Consejería de Sanidad.

12.- Informe de fecha 25 de abril de 2018 de la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía contestando a las alegaciones efectuadas durante la fase de información pública.

13.- Nuevo borrador de proyecto de Decreto de ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-la Mancha, a la luz de la estimación de algunas de las alegaciones.

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

17.- Nuevo Informe favorable de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, de fecha 22 de junio de 2018, sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-la Mancha.





Una vez analizada la documentación aportada al expediente, centrándonos en las cuestiones de competencia, cabe poner de manifiesto que la distribución de competencias en materia turística no es tarea de fácil delimitación, no tanto por el tenor literal de los preceptos constitucionales y estatutarios, sino por la dificultad de integrar todo el fenómeno turístico en una exclusiva competencia, dada la transversalidad de esta materia. Así, el Estado se ha afirmado en materia turística en su proyección de promoción internacional en base a la competencia sobre comercio exterior. Por ello, al Estado le corresponde la definición de una estrategia nacional en materia de turismo, en coordinación con las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

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

De dicha sentencia se extrae que la promoción exterior del turismo entra dentro de la órbita de la competencia estatal del artículo 149.1.10 CE, aunque tampoco cualquier medida que tenga incidencia en el comercio exterior será





competencia estatal, de manera que habrá que llevar a cabo un juicio de ponderación en cada caso concreto.

El Tribunal Constitucional, por tanto, ha atribuido a las Comunidades Autónomas competencia sobre la promoción, la disciplina y la sanción turística, que en todo caso ha de entenderse en el ámbito de la ordenación del turismo. La competencia de las Comunidades Autónomas engloba, por consiguiente, tanto la competencia normativa como la ejecutiva en su ámbito territorial respectivo, lo que supone la asignación del conjunto de potestades administrativas, lo que ha dado lugar a que todas ellas hayan dictado leyes, bien en el ámbito general de la ordenación turística, bien en el más concreto de la disciplina y sanción, pudiendo calificarse la intervención del Estado en esta materia de residual.

Por su parte de las sentencias 88/1987, de 2 de junio, y 75/1989, de 24 de abril, del mismo Tribunal Constitucional en relación con las ayudas y subvenciones en materia de turismo, cabe extraer que la competencia genérica de las ayudas entra dentro de la competencia estatal de ordenación general de la economía, toda vez que cumple un objetivo de política económica como es el de la potenciación de actividades turísticas especiales que complementen la oferta tradicional y permitan corregir la excesiva estacionalidad de nuestro turismo. Sin embargo la gestión de las ayudas es competencia autonómica, salvo que la gestión centralizada sea necesaria para garantizar la efectividad. Aún así, no basta el reconocimiento de ciertas facultades de gestión para entender respetada la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre el turismo, ni cabe aplicar con carácter general los postulados de la sentencia 88/1987, de 2 de junio.

La Junta de Comunidades tiene asumidas competencias exclusivas en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (art. 31.





1. 18º de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto). En virtud de dicha competencia la Comunidad Autónoma aprobó la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del turismo de Castilla-La Mancha. Norma que, en su Disposición Final Tercera, establece que se autoriza al Consejo de Gobierno, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la Ley. Esta ley cuenta con una nueva redacción tras la aprobación de la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios del Mercado Interior.

Por otro lado el Decreto 81/2015, de 14 de julio de 2015, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Consejería de Economía, Empresas y Empleo \_con sus modificaciones\_ establece la competencia de dicha consejería en materias como promoción empresarial y turismo.

En general, la Ley 8/1999 define como empresas turísticas las que tienen por objeto de su actividad la prestación, mediante precio, de servicios de alojamiento, restauración, mediación entre los usuarios y los ofertantes de servicios turísticos o cualesquiera otras directamente relacionadas con el turismo que sean calificadas como tales (art. 6.1 Ley 8/1999). Concretamente el artículo 8 de la Ley clasifica las empresas turísticas en las siguientes categorías:

- a) De alojamiento turístico.
- b) De mediación entre usuario y ofertante del producto.
- c) De restauración.
- d) Las empresas turísticas de servicios complementarios.
- e) Cualesquiera otras que presten servicios relacionados con el turismo o que incluyan entre sus actividades servicios turísticos y que reglamentariamente se clasifiquen como tales.





Se define las **empresas de alojamientos turísticos** como aquellas que se dedican, de manera profesional y habitual, a proporcionar hospedaje o residencia, mediante precio, a las personas que lo demandan, con o sin prestación de otros servicios (art. 14 Ley 8/1999) y a su vez se clasifican en dos tipos (art. 15 Ley 8/1999): de alojamiento hotelero o de alojamiento extrahotelero.

Dentro del **alojamiento turístico extrahotelero**, estarán incluidos los campamentos públicos de turismo, los apartamentos turísticos, **las casas rurales** y cualesquiera otras que reglamentariamente se determinen.

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

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





la norma que se pretende aprobar. Asimismo, en la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes (artículo 36.3 de la Ley 11/2003). En el presente expediente, si bien se menciona en la Memoria de la Dirección General que se cumple con la normativa de unidad de mercado, no consta el informe que, a tales efectos, debería de haber emitido el coordinador de la Unidad de Estrategia Económica de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo.

Se ha solicitado el informe del Gabinete Jurídico sobre el proyecto de disposición reglamentaria de carácter general que ahora se emite como preceptivo conforme al artículo 10.1 a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En el presente caso estamos ante un reglamento ejecutivo dictado en desarrollo de los artículos 15 y 16, de la ley regional ordenadora del turismo, relativo a los establecimientos extrahoteleros, así como del artículo 38.c) de ese mismo cuerpo legal, sobre mejora de la competitividad y calidad turística, que en consecuencia, conduce a que el texto deba ser informado igualmente por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

El artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, determina que habrá de recabarse dictamen del Consejo Consultivo cuando se traten "Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones". Pudiéndose colegir de lo visto hasta ahora que nos encontramos en el marco de una disposición de carácter general con rango reglamentario que se dicta en ejecución de ley y que por ende





requerirá que se recabe el citado dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

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

Por último, cabe añadir que resulta de aplicación el Título VI "*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*" (artículos 127 y siguientes) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Dichos preceptos habrán de ser interpretados conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (Recurso de inconstitucionalidad 3628-2016), si bien, en el presente caso, se consideran cumplidos.

En cuanto al contenido de la parte dispositiva, en general merece un juicio positivo. El proyecto de Decreto regula las declaraciones responsables y comunicaciones que deben realizar las empresas o titulares de estos establecimientos, antes del inicio de la actividad y de cualquier tipo de publicidad de la misma.

Dichas declaraciones responsables o comunicaciones cumplirán con la normativa básica y en particular con el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.





Debe recordarse que las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán el inicio la actividad desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

Se cumple con el artículo 5 de la Ley 7/2013, de 21 de noviembre, de adecuación de procedimientos administrativos y reguladora del régimen general de la declaración responsable y comunicación previa siendo ahora de aplicación la Ley 39/2015 en lugar de la Ley 30/1992.

En el precepto se establecen diversos modelos, con remisión a los anexos y la disponibilidad de los mismos cumpliendo con el artículo 69.5 de la Ley 39/2015 y 5.2 de la Ley 7/2013.

El artículo 69.1 de la Ley 39/2015 establece que las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.

Se establece en último lugar que la inscripción en el Registro de Empresas y Establecimientos Turísticos de Castilla- La Mancha se realizará en la forma y con los efectos que se determinan en el artículo 13 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del turismo en Castilla-La Mancha. Dicho precepto (art. 13.1 Ley 8/1999) establece que todas las empresas y establecimientos turísticos reglamentados deberán inscribirse en el Registro de Empresas y Establecimientos Turísticos, aunque reglamentariamente no se exija autorización de la Administración Turística.

El precepto se desarrolla por el Decreto 5/2007, de 22 de enero de 2007, regulador del Registro General de empresas, establecimientos, asociaciones





de empresarios turísticos y entidades turísticas no empresariales de Castilla-La Mancha.

En relación a las exigencias de servicios comunes mínimos, condiciones de los inmuebles y a la capacidad, también es de hacer notar que partiendo de la suposición de que todas las exigencias técnicas planteadas como preceptivas estarán basadas en algún informe o estudio técnico, lo correcto habría sido incorporar tales estudios o informes al expediente administrativo de elaboración de la norma. De esta forma, los afectados por la norma tienen la oportunidad de someter a contradicción, también conforme a criterios técnicos, los requisitos planteados.

Desde el punto de vista de la protección de los consumidores y usuarios de estos establecimientos, es adecuada la exigencia de la puesta a disposición de los mismos de las hojas de reclamaciones, si bien existen otros preceptos, como el artículo 19, relativo a las modalidades de contratación, en el que fórmulas como la relativa a que “el cambio de lencería se realizará con la frecuencia necesaria” es excesivamente abierta, pues no introduce seguridad jurídica sobre un mínimo exigible, dado que aunque existe una remisión al reglamento de régimen interior que fije el establecimiento, el artículo 9 del proyecto de Decreto no exige que dicho reglamento esté disposición de los clientes en el momento de la contratación. Igualmente, en relación con el artículo 31, relativo al régimen de cancelación de reservas, dado que nos ubicamos en el ámbito de la protección de los consumidores y usuarios, desde esta unidad entendemos que el régimen de penalidades sustitutivas de la indemnización de daños y perjuicios que contempla el texto sometido a informe como subsidiario del pactado por las partes, debería ser contemplado como obligatorio, en aras de evitar abusos por parte de los empresarios de alojamientos turísticos en





la aplicación de estas penalidades, en perjuicio de los consumidores. El fundamento legal es que no dejan de ser pactos accesorios. Por tanto, si bien es cierto que debe existir libertad de precios, así como de condiciones de la contratación, y, que, en este sentido se pueden pactar en los contratos cláusulas penales al amparo del artículo 1152 del Código Civil, consideramos que el régimen de penalidades en la cancelación de reservas no puede dejarse en sus cuantías al arbitrio del empresario de alojamientos turísticos, pues pueden imponer cláusulas abusivas. En directa relación con lo anterior, cabe también poner de manifiesto que no se concretan, a modo de numerus apertus, qué supuestos se consideran de fuerza mayor (por ejemplo, enfermedad de alguno de los usuarios o familiares y hasta qué grado).

Es todo cuanto esta letrada tiene el honor de informar.





**Castilla-La Mancha**

Gabinete Jurídico  
**Vicepresidencia**  
Plaza del Cardenal Silíceo, s/n - 45071 Toledo

En Toledo a 7 de agosto de 2018.

EL LETRADO DEL GABINETE JURÍDICO

FDO: María Barahona Migueláñez

V. Bº DE LA DIRECTORA DEL GABINETE JURÍDICO

Fdo. Araceli Muñoz de Pedro

Documento Verificable en [www.jccm.es](http://www.jccm.es) mediante  
Código Seguro de Verificación (CSV): B7C6E1B272C9E4E177C3D8