

Dictamen n^o: **316/13**
Consulta: **Consejera de Empleo, Turismo y Cultura**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **30.07.13**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 30 de julio de 2013, sobre la consulta formulada por la consejera de Empleo, Turismo y Cultura, al amparo del artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de Decreto por el que se regulan las Hosterías (*Hostels*) de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La consejera de Empleo, Turismo y Cultura, con fecha 11 de julio de 2013, y con entrada en este Consejo el día 17 del mismo mes y año, formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo por trámite de urgencia. La ponencia correspondió la Sección II, por reparto ordinario de asuntos, cuya presidenta, la Excm. Sra. Dña Rosario Laina Valenciano, firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno de este Consejo Consultivo, en su sesión de 30 de julio de 2013.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

La norma reglamentaria que se somete a dictamen tiene como principal objetivo la regulación de las hosterías como modalidad de alojamiento turístico al amparo del artículo 25 e) de la Ley 1/1999, de 12 de marzo,

de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid (en adelante LOT).

Consta de una parte expositiva, en la que destaca que el mercado turístico viene reclamando la necesidad de ordenar las hosterías (*hostels*) como una nueva demanda de alojamiento turístico caracterizada por el uso de camas literas en habitaciones de capacidad múltiple sin perjuicio de la posibilidad de contar igualmente con habitaciones individuales y dobles.

Pone de relieve que se trata de una modalidad de alojamiento ya reconocida en otras Comunidades Autónomas y en la mayoría de los países del entorno europeo y que su regulación contribuirá a la reactivación de la actividad económica y en consecuencia a la creación de empleo.

En la parte dispositiva consta de diecisiete artículos, una disposición transitoria referida a los establecimientos que presten servicios de alojamiento múltiple con anterioridad, una disposición final primera habilitando al consejero competente en materia de turismo para dictar las disposiciones necesarias para su ejecución y aplicación y, finalmente, una disposición final segunda estableciendo su entrada en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido

El expediente administrativo remitido a este Consejo consta de los siguientes documentos.

1. Proyecto de Decreto por el que se regulan las hosterías de la Comunidad de Madrid.
2. Memoria de análisis del impacto normativo.
3. Informe del director general de Turismo sobre la solicitud del dictamen del Consejo Consultivo con carácter de urgencia.

4. Informe de la Secretaría General Técnica de Empleo, Turismo y Cultura.
5. Informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano.
6. Informe de contestación a las observaciones de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.
7. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.
8. Certificado del informe favorable acordado por la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.
9. Informe de contestación a las observaciones de la Dirección General de Consumo.
10. Informe de observaciones de la Dirección General de Consumo.
11. Informe de contestación a las alegaciones presentadas en trámite de audiencia y a las observaciones de las Secretarías Generales Técnicas.
12. Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno.
13. Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda.
14. Escrito de no observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad.
15. Escrito de no observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte.
16. Escrito de no observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

17. Escrito de no observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda.

18. Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales.

19. Alegaciones de la Asociación Empresarial Hotelera de Madrid.

20. Alegaciones de la Asociación de Empresarios del Hospedaje de la Comunidad de Madrid.

21. Alegaciones de U Hostels Albergues Juveniles, S.L.

22. Alegaciones de la Asociación Empresarial Hotelera de Madrid - Asociación Española de Albergues Juveniles.

23. Alegaciones de la Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos.

24. Alegaciones del Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad.

25. Alegaciones de la Asociación Madrileña de Empresas de Restauración.

26. Alegaciones de la Asociación Europea de la Juventud.

27. Remisión para alegaciones a USMR-CCOO.

28. Remisión para alegaciones a UGT Madrid.

29. Remisión para alegaciones a la Federación de Municipios de Madrid.

30. Remisión para alegaciones a la Cámara de Comercio de Madrid.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.c) de su Ley Reguladora, 6/2007 de 21 de diciembre (en adelante LC), que dispone: “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud de la consejera de Empleo, Turismo y Cultura, órgano legitimado para ello según el artículo 14.1 de la LC.

El presente proyecto de decreto se ampara en la habilitación que la LOT efectúa en su artículo 25 para que, reglamentariamente, se puedan crear nuevas formas de alojamiento turístico por lo que procede la consulta a este Consejo al tratarse de un reglamento dictado en desarrollo de la citada ley.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo de urgencia establecido en el artículo 16.2 LC.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

El artículo 148. 18ª de la Constitución Española establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “*Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.*”.

Al amparo de esa previsión constitucional, el artículo 26.1.21 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid asumió como competencia exclusiva la citada materia.

La competencia autonómica no excluye, no obstante, la actuación del Estado en la materia, conforme a títulos competenciales que inciden en el

turismo, tales como el comercio exterior (STC 125/1984, de 20 de diciembre) o la política económica general (STC 88/1987, de 2 de junio).

En cualquier caso no cabe duda de la competencia que ostenta la Comunidad de Madrid para dictar una norma reglamentaria como la sometida a dictamen de este Consejo.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias.

Por ello ha de acudirse al amparo del artículo 149.3 de la Constitución y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, en adelante “*Ley del Gobierno*”, que contempla en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos y al Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Según lo previsto, en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno “*la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar*”.

En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la Consejería de Empleo, Cultura y Turismo, que ostenta competencias en materia de turismo, según lo dispuesto en los Decretos 23/2012, de 27 de septiembre, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se

establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 113/2012, de 18 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura. En concreto, a la Dirección General de Turismo (artículo 10 del Decreto 113/2012) corresponden las funciones en materia de *“ordenación del sector turístico y de su infraestructura”*.

Con carácter previo al análisis de la tramitación de la norma debe hacerse una especial referencia al carácter urgente con el que se solicita el dictamen de este órgano.

El artículo 50 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) recoge la tramitación de urgencia de los procedimientos *“cuando razones de interés público lo aconsejen”*, norma general que tiene su reflejo en el artículo 16.2 de la LC. En el presente procedimiento no se ha aplicado esa tramitación de urgencia sino que únicamente se ha aplicado esa urgencia a la solicitud del presente dictamen, justificándose por la Dirección General de Turismo en cuanto que, habiendo comenzado la temporada de verano y siendo previsible una mayor afluencia de turistas, la falta de regulación podría acarrear situaciones de inseguridad jurídica.

Este Consejo ya tuvo ocasión de indicar en su Memoria del año 2010, a propósito de las solicitudes de dictamen formuladas con carácter de urgencia que:

“El Consejo ha venido respetando rigurosamente esta exigencia legal, pero hace observar que, tanto la letra como el espíritu de la norma, consideran la urgencia como algo excepcional, singular, rogado y motivado. Ni cabe presumirla ni considerarla como una meta deseable, conveniente y presunta en un momento dado o ante

algún asunto determinado. Algunas veces es difícil de entender que un expediente, cuya tramitación se ha demorado meses en sus distintas fases e instancias, quizás porque su complejidad así lo requiriera, adquiera el carácter de urgente en el preciso momento en que abandona la sede del órgano consultante y entra en el Consejo Consultivo que, ex novo, debe estudiarlo y dictaminarlo. En modo alguno se trata de la generalidad de los asuntos, ni siquiera de una mayoría significativa, pero el Consejo debe advertir acerca de la existencia de esta práctica y de su posible extensión”.

No parece razonable solicitar a este Consejo que emita su dictamen en la mitad del plazo legal con el endeble argumento de que el verano es la temporada turística más importante, ni que la urgencia se aplique únicamente al presente dictamen, en tanto algún órgano preinformante ha tardado el triple del plazo legal en informar, resultando asimismo sorprendente que, entre la solicitud de dictamen y su entrada en el registro del Consejo, hayan transcurrido seis días, casi la mitad del plazo del que dispone este órgano para informar con urgencia el proyecto de decreto.

Es importante destacar que la elaboración de normas es el procedimiento en el que la urgencia es más rechazable ya que se trata de decisiones que van a perdurar en el tiempo y aplicarse a la generalidad de los ciudadanos, de ahí que sea preferible en su tramitación el acierto a la rapidez.

En cualquier caso este Consejo, consciente de su responsabilidad, emite este dictamen en el plazo legal para las peticiones urgentes, 15 días.

El expediente consta de una memoria de impacto normativo fechada el 11 de julio de 2013 debiendo destacarse las numerosas erratas de la misma, siendo imprescindible su corrección.

En el documento se recogen los objetivos de la modificación reglamentaria a los efectos de acreditar su necesidad y oportunidad. Se

hace constar a los efectos de su impacto presupuestario que la misma no tendrá efectos sobre los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid y a los efectos de impacto de género que se aplicará por igual a hombres y a mujeres.

El apartado c) del artículo 24.1 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105 a) de la Constitución, dispone que:

“elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometido a información pública durante el plazo indicado”.

A estos efectos se ha remitido el proyecto normativo a determinadas entidades como la Asociación Empresarial Hotelera de Madrid, Asociación de Empresarios del Hospedaje de la Comunidad de Madrid, U Hostels Albergues Juveniles, S.L., Asociación Empresarial Hotelera de Madrid, Asociación Española de Albergues Juveniles, Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos, Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad, Asociación Madrileña de Empresas de Restauración, Asociación Europea de la Juventud, Unión General de Trabajadores, Comisiones Obreras, Federación de Municipios de Madrid y Cámara de Comercio.

Deben destacarse dos aspectos en este trámite con el que se trata de dar efectividad al derecho de participación de los interesados en el procedimiento de elaboración de las normas con la doble finalidad de que puedan defender los intereses que corresponda y facilitar el acierto en la elaboración de la disposición.

El primer aspecto se refiere a que la concesión del trámite para formular alegaciones se realizó mediante correos electrónicos, cauce que ha de reunir las garantías exigidas en la normativa sobre Administración electrónica. En concreto, el artículo 27.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, establece que la utilización de medios electrónicos en las comunicaciones con los ciudadanos requerirá que así lo hayan solicitado o lo consientan expresamente, circunstancias que no están acreditadas en el presente procedimiento, siendo además un número reducido de comunicaciones que no exigía necesariamente la utilización de este tipo de notificaciones. De otro lado, el artículo 39 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, de desarrollo parcial de la Ley 11/2007, exige que las notificaciones por correo electrónico se realicen en la dirección que los ciudadanos elijan *“(...) siempre que se genere automáticamente y con independencia de la voluntad del destinatario un acuse de recibo que deje constancia de su recepción y que se origine en el momento del acceso al contenido de la notificación”*, aspectos que no están plenamente acreditados en el expediente remitido.

El segundo, es que resulta sorprendente que se haya concedido trámite de audiencia a una pluralidad de asociaciones representativas de los intereses afectados y a una única sociedad mercantil. Es decir, parece que dicho trámite se ha cumplimentado mediante la audiencia directa e indirecta aludidas en la Ley, opción que, aun cuando pueda parecer más garantista, plantea el problema de que pueda ocasionar una discriminación

al haber más sociedades mercantiles con el mismo objeto social que la sociedad a la que se le ha dado audiencia y que no han tenido conocimiento del proyecto normativo en elaboración sin poder expresar su parecer. La memoria de impacto carece de pronunciamiento alguno sobre el porqué de este doble sistema de audiencia.

En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual *“en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica”*, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma.

Asimismo, se ha sometido a informe de las Secretarías Generales Técnicas de todas las Consejerías, conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, formulándose diversas observaciones que han sido contestadas por la Dirección General de Turismo.

Se ha cumplido el trámite previsto en el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid al incorporarse al expediente un informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Se ha recabado el informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano conforme exige el artículo 4.g) y criterio 12 del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los Sistemas de Evaluación de la Calidad de los Servicios Públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid.

Igualmente se ha sometido el proyecto a dictamen del Consejo de Consumo conforme lo dispuesto en la Ley 11/1998, de 9 de julio, de

Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, trámite preceptivo como ya recordó este Consejo en nuestros dictámenes 396/09, de 8 de julio y 500/09, de 4 de noviembre, a la luz de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de diciembre de 2008 (recurso 679/2006) confirmada en casación por la del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2011 (recurso 1170/2009).

No obstante lo anterior, el proyecto de decreto sometido a dictamen adolece de ciertos defectos de índole procedimental en lo referido al contenido de la memoria del análisis de impacto normativo tal y como aparece regulada en el Real Decreto 1083/2009.

En primer lugar, ha de indicarse que la memoria del análisis de impacto normativo se limita a señalar que las alegaciones en el trámite de audiencia fueron estudiadas dando lugar a modificaciones en el proyecto de decreto pero esta escueta referencia no permite tener por cumplido lo dispuesto en el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009 cuando dispone que:

“(...) la versión definitiva de la Memoria incluirá la referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia, en particular a las comunidades autónomas, y otros informes o dictámenes exigidos por el ordenamiento jurídico evacuados durante la tramitación, con objeto de que quede reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos, así como el resultado del trámite de audiencia, hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la norma.”

La memoria del análisis de impacto normativo refunde en su seno las tradicionales memorias económica y de impacto de género.

Por lo que respecta a la memoria económica, su importancia ha sido puesta de manifiesto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo que no ha dudado en declarar nulos de pleno derecho los reglamentos aprobados sin dicha memoria o con una memoria inadecuada, así las sentencias de 25 de

octubre de 2000 (recurso 1558/1995), 27 de noviembre de 2006 (recurso 53/2005) y 27 de mayo de 2008 (recurso 2686/2004).

En el apartado de la memoria del análisis de impacto normativo relativo al impacto económico y presupuestario se recoge que la aprobación de la norma no tiene efectos directos en los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid y que, como efectos económicos generales, la norma conllevará importantes y beneficiosos efectos en el sector turístico, ya que atraerá mayores inversiones con la creación de hosterías y los consecuentes efectos positivos sobre el empleo y los ingresos tributarios.

La memoria reconoce que se carece de *“datos económicos elaborados por la propia Dirección General de Turismo”* y se remite al informe elaborado por una escuela de negocios en el año 2010 *“El movimiento alberguista: el placer de compartir. Estudio comparado de la legislación vigente en materia de albergues y recomendaciones para la Comunidad de Madrid”*, estudio que no obra en el expediente si bien se puede localizar fácilmente en Internet.

No resulta lo más adecuado limitar el análisis del impacto económico a unas referencias extraídas de un estudio realizado con datos anteriores, al menos, en tres/cuatro años al proyecto de decreto y tampoco que la memoria no realice ninguna apreciación sobre el impacto que la norma puede generar en la competencia. A este respecto ha de destacarse que la creación de una nueva figura de alojamiento turístico entra forzosamente en competencia con otras figuras tradicionales, aspecto sobre el cual la memoria carece de pronunciamiento alguno en contra de lo dispuesto en el artículo 2.1 d) del Real Decreto 1083/2009.

En segundo lugar, ha de comprobarse si la memoria recoge el impacto por razón de género –artículo 2.1 e) del Real Decreto 1083/2009–.

Tal y como acabamos de exponer en nuestro reciente Dictamen 256/2013, de 26 de junio, a la hora de determinar el órgano competente para la redacción de la memoria de impacto por razón de género, este Consejo viene recogiendo que la competencia para su elaboración corresponde a la Dirección General de la Mujer (dictámenes 3/11, de 19 de enero o 125/11, de 6 de abril, entre otros) integrada en la Consejería de Asuntos Sociales, tal y como se deriva de la normativa autonómica frente a lo que pueda recoger la estatal. No obstante y puesto que ha emitido informe la Secretaria General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales, consejería en la que se integra la Dirección General de la Mujer, puede considerarse cumplido el trámite de informe. Con respecto al contenido, la memoria es extraordinariamente parca y se limita a indicar que la LOT recoge como infracción la realización de actos discriminatorios por razón de sexo, cuando el impacto por razón de género que se trata de analizar es el del proyecto de decreto, no el de la LOT.

En resumen, ha de concluirse que la memoria de impacto normativo adolece de defectos en su elaboración en cuanto no permite seguir el procedimiento de elaboración de la norma, sin recoger los resultados de los distintos trámites (audiencia entidades, alegaciones de Consejerías, informe de la Abogacía General, etc.) en contra de lo dispuesto en el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009 y su contenido es insuficiente tanto en cuanto a los impactos económico y presupuestario como al impacto por razón de género.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Es necesaria una reflexión sobre la denominación dada a la nueva modalidad de alojamiento turístico que el proyecto de decreto pretende regular (artículo 1).

El proyecto de decreto ha optado por denominar a esta nueva modalidad, caracterizada por la posibilidad de ofrecer alojamiento en habitaciones múltiples, como “*hosterías (hostels)*”. Debe destacarse que la totalidad de las entidades a las que se ha dado audiencia se han opuesto a esa denominación por considerar que la misma no refleja claramente la modalidad de alojamiento turístico que se pretende regular y generaría confusión en los destinatarios, toda vez que la definición de *hostería* que ofrece el diccionario de la Real Academia Española es: “*Casa donde se da comida y alojamiento mediante pago*”, cuando precisamente una característica de esta modalidad de alojamiento es que no se ofrece restauración, siendo el servicio de desayuno regulado en el artículo 13, inherente al alojamiento. La discrecionalidad de la Administración al utilizar denominaciones no alcanza, a juicio de este Consejo, al extremo de establecer las que no se correspondan con la lengua oficial.

A ello se suma el que las normas de otras Comunidades Autónomas tampoco utilizan esa denominación. A título de ejemplo baste citar el Decreto 14/2011, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, en el que se denominan “*albergues turísticos*” los establecimientos (artículo 131) “(...) *que faciliten el servicio de alojamiento en habitaciones de capacidad múltiple, con o sin servicios complementarios, con la posibilidad de practicar actividades deportivas o de naturaleza*” o el Decreto 52/2008, de 10 de julio, por el que se regula la ordenación de los albergues de la Comunidad de Castilla y León.

A la unánime oposición del sector turístico, debemos añadir que en la elaboración de las normas se han de utilizar las “*palabras justas*” que definan la realidad a normar, como recogía el Consejo de Estado en su Memoria de 1993.

La razón que aduce la Dirección General de Turismo (evitar la confusión con los albergues juveniles) parece insuficiente frente a los inconvenientes apuntados de la falta de adecuación del término al servicio objeto de regulación y de la confusión que puede producir la existencia de una denominación en el territorio de la Comunidad de Madrid que no se utiliza en el resto del territorio español. Más aun, si como en definitiva se reconoce por el propio centro directivo promotor de la iniciativa, es necesario recurrir a un extranjerismo para poder determinar el sentido del concepto. Por ello, se recomienda la sustitución de la denominación *hostería* por la de *albergue turístico*. El inconveniente apuntado por el órgano consultante, relativo a la posible confusión con los albergues juveniles puede resolverse, acogiendo las observaciones que se realizan seguidamente en el análisis del artículo 1.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En lo que se refiere al uso del citado extranjerismo, *hostels*, se ha de indicar que contraría la directriz 101 de las Directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que al efecto dispone: “*Se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano ...*”. Por ello, este Consejo estima inadecuado el uso de dicho extranjerismo en la medida que incide en la calidad lingüística de la norma y no se ajusta a los conceptos clásicos acuñados a lo largo de nuestra historia, como recordaba el Consejo de Estado en su Memoria del año 1993. No puede desconocerse el hecho de que la palabra *hostels* se encuentra mundialmente asociada al servicio objeto de regulación, y que las normas no están exclusivamente destinadas a los especialistas, sino también a la ciudadanía en general, en este caso, en un alto porcentaje, extranjeros, más familiarizados con el referido término. No obstante ello, la calidad lingüística del decreto y el entendimiento por parte de sus destinatarios se puede conciliar en la medida en que no se haga

uso del citado extranjerismo en el texto de la norma, lo cual no está reñido con la posibilidad de realizarlo en publicidad, más próxima a los usuarios, y en la placa identificativa recogida en el Anexo I (con las observaciones que se recogen más adelante al analizarlo), evitando de este modo, posibles confusiones en los destinatarios.

En atención a ello, se propone añadir un párrafo al artículo 2, del siguiente tenor: *“A efectos de facilitar la difusión internacional de este tipo de establecimientos, la comercialización de sus servicios y, en general, el mejor acceso a sus potenciales clientes se podrá utilizar en todos los elementos identificativos del mismo, acompañando siempre al término de albergues turísticos la denominación inglesa hostels”*

En cuanto al articulado del proyecto, procede hacer las siguientes consideraciones.

-Artículo 1

La Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno considera que debería evitarse la expresión *“hosterías de la Comunidad de Madrid”* tanto en el título del decreto como en el articulado, alegación que no es aceptada por la Dirección General de Turismo al considerar que esa fórmula es utilizada en otros decretos.

Ello no es del todo cierto puesto que coexisten normas como el Decreto 159/2003, de 10 de julio, de Ordenación de Establecimientos Hoteleros de la Comunidad de Madrid con otras, como el Decreto 3/1993, de 28 de enero, sobre campamentos de turismo en la Comunidad de Madrid. En cualquier caso, lo que podría admitirse en el título no parece adecuado repetirlo en el artículo 1 que perfectamente podría refundirse con el artículo 3 de tal forma que quedaría redactado de la siguiente forma *“Este decreto tiene por objeto regular el régimen jurídico y los requisitos*

mínimos que deben cumplir los albergues turísticos en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid”.

En este sentido se considera que sería necesario determinar con claridad que los albergues juveniles quedan fuera del campo de aplicación del decreto. En otras normativas como el citado artículo 132 del Decreto de La Rioja se excluye expresamente a los *“Los albergues juveniles que estén sujetos a la Red de Albergues Juveniles y cualquier otro establecimiento similar en el que la prestación del servicio de alojamiento se realice de manera ocasional y sin ánimo de lucro. Se presumirá habitualidad cuando se realice publicidad del establecimiento por cualquier tipo de soporte o medio”*. De igual forma el artículo 2.2 del Decreto 52/2008 de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Ha de recordarse que la Comunidad de Madrid cuenta con una red de albergues contemplados en el artículo 21 de la Ley 8/2002, de 27 de noviembre, de Juventud de la Comunidad de Madrid que prevé un desarrollo reglamentario que hasta la fecha no existe y en los cuales se exige un precio público (*Acuerdo de 12 de julio de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se actualiza el catálogo de servicios y actividades susceptibles de ser retribuidos mediante precios públicos en el ámbito de la Comunidad de Madrid y se fija la cuantía de los mismos en los albergues y refugios juveniles de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno* (BOCM 30 de julio de 2012)).

Sería por ello recomendable separar claramente estas dos figuras por más que las denominadas *hosterías* estén abiertas no solo a jóvenes sino *“al público en general”*, máxime cuando los citados albergues juveniles carecen de la regulación reglamentaria a la que hace referencia la Ley 8/2002 y el artículo 24.2 de la LOT los excluye de su ámbito de aplicación.

-Artículo 2

En este precepto la expresión “*al público en general*” parece referirse a que no se limita a los jóvenes como es el caso de los albergues juveniles existentes pero, como se ha indicado, debería quedar más claro en la redacción definitiva.

En segundo lugar, el precepto recoge la nota distintiva de estos establecimientos como es el contar con habitaciones múltiples. La Consejería de Economía y Hacienda efectúa como observación el que debería distinguirse con claridad de otras modalidades. A estos efectos la Dirección General de Turismo introduce en la parte expositiva un párrafo para aclarar que la nueva modalidad consiste en el uso de camas literas en habitaciones múltiples y en la posibilidad de ofertar habitaciones individuales y dobles si ello supone un valor añadido al establecimiento.

No obstante, ello no diluye la duda planteada por la Consejería de Economía y Hacienda. Si la nota característica de estos establecimientos es el uso de camas literas, éste debería mencionarse en el articulado de la norma y no solo en su parte expositiva. En el mismo sentido, siendo determinante del servicio prestado el carácter múltiple de las habitaciones, parecería lógico imponer unos límites a la posibilidad de ofrecer habitaciones individuales y dobles para así diferenciar claramente esta modalidad. A título de ejemplo, no parecería conforme al espíritu de la norma que se pretende aprobar, el establecimiento que dispusiese de una única habitación múltiple y el resto individuales y dobles que, no obstante, se adecuaría al texto del proyecto de decreto propuesto.

-Artículo 3

Aun cuando este precepto sería innecesario en virtud de lo dispuesto en el artículo 34. 1 del Estatuto de Autonomía (STC 195/2001, de 4 de octubre) lo cierto es que se suele recoger en otras normas turísticas

autonómicas, por lo que se propone su refundición con el artículo 1 tal y como se ha expuesto.

-Artículo 4

La exigencia del principio de unidad de explotación es conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la LOT. Sería recomendable que el precepto en vez de recoger una definición parcial de ese principio se remitiese al citado artículo.

Se recomienda unir las expresiones de profesionalidad y habitualidad, características del concepto de comerciante en los mismos términos del artículo 24 de la LOT.

-Artículo 5

Se recomienda refundir ese artículo con tan escaso contenido con el artículo 2. Parece razonable que si no hay categorías de hosterías ello se indique junto a la definición de las mismas tal y como hace, por ejemplo, el artículo 131 de la normativa riojana que también recoge una única categoría a diferencia de otras regulaciones como la castellano-leonesa.

- Artículo 6

El precepto recoge la expresión “*edificio integral*” que resulta un tanto confusa. Si se quiere aludir a la totalidad de un edificio sería más adecuado recoger una redacción similar a la del artículo 26 de la LOT para los establecimientos hoteleros: “*la totalidad de un edificio*”.

-Artículo 7

Al recoger dicho precepto la obligación de utilizar la palabra *hostería*, nos remitimos a lo precisado respecto al uso de dicha denominación, que debería ser sustituida por el término *albergue turístico*.

- Artículo 9

El precepto se limita a establecer de forma escueta que las estancias se computarán por días o jornadas a efectos de precios. En la tramitación del proyecto se sugirió que podría añadirse que las jornadas finalizaran a las 12 del mediodía, tal y como recoge el Decreto 159/2003, de 1 de julio, de ordenación de Establecimientos Hoteleros de la Comunidad de Madrid, sugerencia que fue rechazada por la Dirección General de Turismo alegando que ello impediría el alojamiento de ciertos colectivos como viajeros en escala a los que esa regulación supondría la necesidad de contratar dos días, añadiendo que el *“el hecho expuesto ha sido muy demandado principalmente por las empresas hoteleras y del alojamiento en general, que en anteriores proyectos de modificación del decreto de hoteles demandaron la supresión del inciso citado”*.

Resulta un tanto sorprendente esa explicación cuando se trata de regular una modalidad de alojamiento con unas características que no encajan con los ejemplos que invocan (viajeros en tránsito, tripulaciones aéreas) e igualmente que se aluda a las alegaciones de empresas hoteleras que reclaman la modificación del Decreto 159/2003.

De seguir el criterio de la Dirección General, habría de preguntarse cuando acaban las jornadas y si puede concertarse una estancia por horas.

En todo caso, debe recordarse que el consumidor tiene derecho a conocer el precio del servicio en los términos del artículo 20 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre y el artículo 8 de la LOT establece que los usuarios turísticos tienen derecho a *“recibir información útil, precisa y veraz, con carácter previo, sobre todas y cada una de las condiciones de prestación de los servicios”*, debiendo la Administración

“proteger los derechos y legítimos intereses de los usuarios de servicios turísticos”.

La Administración a través de su potestad reglamentaria puede regular el cómputo de las estancias como tenga por conveniente, toda vez que la LOT nada fija al respecto, pero no puede establecer regulaciones que conduzcan a confusión en cuanto a la duración de las estancias y no debe utilizar el término *“jornada”* que en la normativa turística supone una duración hasta las 12 del día siguiente y, por el contrario, remitir a la voluntad de las partes la determinación de esa duración.

-Artículo 13

En la regulación de los requisitos mínimos, habida cuenta de la ausencia de parámetros legales, el ámbito de posibilidades del legislador reglamentario es muy amplio. No obstante se recomienda añadir como servicio general la limpieza de las zonas comunes en adición a la limpieza de habitaciones prevista en el artículo 10 y regular con más precisión el indefinido concepto *“acceso a medios telemáticos”*, en concreto mencionar el acceso a Internet y su modalidad, por ejemplo, si se exige la existencia de acceso inalámbrico (*wifi*) en las zonas comunes.

- Artículo 14

El precepto recoge la declaración responsable como modalidad de comunicación a la Administración turística del inicio de la actividad de hostería conforme el artículo 71 bis de la LRJ-PAC y el artículo 21 de la LOT redactado conforme la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña.

-Artículo 16

El precepto establece que las hosterías deberán contar con un reglamento de régimen interior que, obviamente, deberá respetar no solo el

decreto como afirma el precepto sino la totalidad del ordenamiento jurídico de acuerdo con el artículo 9 de la Constitución Española.

Sin perjuicio de que no se atribuye ningún contenido o finalidad específicos al citado reglamento en el proyecto de decreto, convendría añadir que dicho documento deberá estar a disposición de los usuarios por imperativo legal de los artículos 8 a) y 12 b) de la LOT.

-Artículo 17

El precepto se remite a la LOT en tanto es la norma habilitada para regular el régimen de infracciones y sanciones dada la reserva legal que establece el artículo 25 de la Constitución (STC 16/2004, de 23 de febrero).

-Disposición transitoria

No se acierta a entender la finalidad de esta disposición transitoria. El derecho transitorio busca que los destinatarios de las normas puedan adaptarse a una nueva regulación que altera la anterior.

Sin embargo, en la actualidad no existe ninguna regulación de las hosterías, de tal forma que los establecimientos que quieran acogerse a esta modalidad o son de nueva planta, o estaban clasificados como otra modalidad de alojamiento turístico o eran, cuando menos, *“alegales”*.

Por ello, no parece adecuado dar ese periodo transitorio ya que los establecimientos que operasen con anterioridad pueden seguir operando de la misma forma (si están debidamente autorizados) y cuando reúnan los requisitos presentar la correspondiente declaración responsable.

Es decir, no hay *“hosterías”* que en virtud de la nueva norma necesiten un plazo de adaptación a la nueva normativa para poder seguir funcionando.

- Anexo I

Convendría determinar la dimensión y características de la placa identificativa tal y como hace, por ejemplo el Decreto 159/2003, de 10 de julio, de Ordenación de Establecimientos Hoteleros de la Comunidad de Madrid, en sus anexos.

Igualmente se sugiere que se recoja junto al extranjerismo *hostel* (por las razones apuntadas anteriormente), el término en castellano, *albergue turístico*, que se adapta perfectamente al servicio que se ofrece.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales, el proyecto de decreto se ajusta a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el ya citado Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación ante la ausencia de toda norma autonómica en la materia. No obstante, cabe efectuar algunas observaciones en este ámbito, además de la ya indicada sobre el uso de extranjerismos.

Conforme la directriz 18, el artículo 14, en cuanto norma procedimental, debería figurar en último lugar tras la parte sustantiva (normas sustantivas y organizativas e infracciones y sanciones).

La composición de los artículos deberá respetar la directriz 29 en cuanto al sangrado del texto del artículo respecto de su numeración.

De acuerdo con la directriz 43, se recomienda sustituir en la disposición final primera la expresión “*titular de la Consejería competente*” por “*Consejero competente*”.

En mérito a cuanto antecede, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez observadas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, en especial la referida a la denominación de esta modalidad de alojamiento turístico como “*hosterías*”, que tiene carácter esencial a los efectos de utilización de la fórmula “*de acuerdo con el Consejo Consultivo*”, puede someterse al Consejo de Gobierno el presente proyecto de decreto.

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

Madrid, 30 de julio de 2013

