

Dictamen nº: **166/23**
Consulta: **Consejera de Cultura, Turismo y Deporte**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **30.03.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 30 de marzo de 2023 emitido ante la consulta formulada por la consejera de Cultura, Turismo y Deporte, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural en la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 6 de marzo de 2023 tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, la solicitud de dictamen preceptivo de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 114/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de veinte días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento de este dictamen.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora, tal y como se explicita en su parte expositiva, tiene por objeto establecer una regulación actualizada de la ordenación de los establecimientos dedicados a prestar alojamiento al turismo rural, derogando la normativa anterior, esto es el Decreto 117/2005, de 20 de octubre, de autorización y clasificación de alojamientos de turismo rural en la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 117/2005). Además, ha de adaptarse a la modificación operada en la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, que -entre otras medidas- supuso la sustitución del régimen de autorización previa por el de presentación de una declaración responsable.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por 32 artículos agrupados en cuatro títulos con el contenido siguiente:

- El título preliminar comprende las “*Disposiciones generales*” y se integra por los artículos 1 a 4, que se refieren a: “Objeto de la norma proyectada”, “Definición”, “Ámbito de aplicación del proyecto”; y “Modalidades”.

- El título I, bajo la denominación de “*Disposiciones sustantivas comunes a todos los alojamientos rurales*” comprende los artículos 5 a 16, que versan sobre: “*Publicidad*”, “*Requisitos mínimos generales para*

todas las modalidades”, “Otras normas aplicables a los establecimientos de alojamiento de turismo rural”, “Principios que rigen el acceso a los establecimientos de alojamiento de turismo rural”, “Acceso y permanencia en los establecimientos de alojamiento de turismo rural”, “De los precios”, “Facturación”, “Precios, reservas y anulaciones”, “Habitaciones accesibles”, “Camas supletorias o sofás cama”, “Reglamento de régimen interior”, y “Régimen de inspección y sancionador”.

- El título II es relativo a los *“Requisitos sustantivos específicos”*, y se divide en tres capítulos.

- El capítulo I denominado *“Hoteles Rurales”* abarca los artículos 17 a 20, que se refieren a la *“Definición”, “Clasificación”, “Requisitos técnicos comunes a los hoteles rurales”* y *“Requisitos técnicos mínimos específicos por categoría”*.

- El capítulo II es sobre las *“Casas Rurales”* y comprende los artículos 21 a 23, relativos a la *“Definición”, “Régimen de explotación”* y *“Requisitos mínimos para las casas rurales”*.

- El capítulo III, versa sobre los *“Apartamentos de Turismo Rural”* y contiene los artículos 24 a 26 referidos a la *“Definición”, “Requisitos técnicos mínimos”* y a los *“Apartamentos-estudios”*.

- El título III se ocupa de los *“Aspectos procedimentales”*, y comprende los artículos 27 a 32, que se dedican a la *“Declaración responsable”, “Clasificación y registro”, “Informe previo de clasificación”, “Forma y lugar de presentación de las declaraciones responsables, solicitudes de informes previos y solicitudes de dispensas”, “Forma en la que se practicarán las notificaciones y medios para realizar la aportación de documentación”* y a las *“Dispensas”*.

El proyecto se cierra con una parte final que comprende dos disposiciones transitorias: la primera relativa a la normativa aplicable a los expedientes en tramitación a la entrada en vigor de la norma proyectada y, la segunda, a la adaptación a la nueva normativa respecto de ciertos establecimientos hoteleros. Además, la parte final incluye una disposición derogatoria única del Decreto 117/2005 y dos disposiciones finales, referidas respectivamente, a la habilitación normativa y a la entrada en vigor prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Por último, la norma proyectada incluye un anexo relativo al modelo de placa aludido en su artículo 5, y que deben exhibir obligatoriamente los establecimientos afectados por la norma.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1.- Bloque de documentos nº 1:

- Acuerdo de 13 de julio de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se autoriza a la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte la publicación en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid de la consulta pública relativa al proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 117/2005, de 20 de octubre.

- Memoria de la consulta pública de la Dirección General de Turismo de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 30 de junio de 2022 y la resolución de la misma fecha del director general de Turismo por la que se somete a consulta pública el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 117/2005.

- El informe de la consulta pública.

2.- Primera versión del proyecto de decreto por el que se regula la ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural en la Comunidad de Madrid y la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, firmada por el director general de Turismo el 8 de noviembre de 2022.

3.- El informe 72/2022, de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior el 23 de noviembre de 2022.

4.- Bloque de documentos nº 4:

- Informe de la Dirección General de Igualdad, de 14 de noviembre de 2022, sobre el impacto por razón de género.

- Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 15 de noviembre de 2022, sobre el impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

- Informe de la Dirección General de Igualdad de 14 de noviembre de 2022 de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.

5.- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de 2 de diciembre de 2022 y dos formularios de “Declaración responsable de Inicio de Actividad de Hoteles, Pensiones y Turismo Rural y de “Solicitud de Dispensas en Alojamiento Turístico”.

6.- Bloque de documentos nº 6:

- Oficio del Consejo de Consumo de 29 de noviembre de 2022, con el informe de la Comisión de Legislación del citado Consejo sobre el proyecto de decreto, de 24 de noviembre de 2022; y certificado de la

secretaría del Consejo de Consumo sobre la ratificación del referido informe en la reunión celebrada el 28 de noviembre de 2022.

7.- Bloque de documentos nº 7:

- Informes sin observaciones de las secretarías generales técnicas de las siguientes consejerías: Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 14 de noviembre de 2022; Presidencia, Justicia e Interior, de 21 de noviembre de 2022; Administración Local y Digitalización, de 22 de noviembre de 2022; Sanidad, de 23 de noviembre de 2022; y Transportes e Infraestructuras, de 14 de noviembre de 2022.

- Informes con observaciones de las secretarías generales técnicas de las consejerías de: Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 18 de noviembre de 2022; Familia, Juventud y Política Social, de 24 de noviembre de 2022; y de Economía, Hacienda y Empleo, de 21 de noviembre de 2022.

8.- Bloque de documentos nº 8:

- Segunda versión del proyecto de decreto y de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, de fecha 21 de diciembre de 2022.

- Resolución del director general de Turismo de 21 de diciembre de 2022 por la que se acuerda la apertura de los trámites de audiencia e información pública.

- Trámite de audiencia a la Federación Madrileña de Municipios de 22 de diciembre de 2022.

- Escrito de alegaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid de 17 de enero de 2023.

9.- Tercera versión del proyecto de decreto y de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 23 de enero de 2023.

10.- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, sobre el proyecto de decreto, de fecha 25 de enero de 2023.

11.- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, de 13 de febrero de 2023.

12.- Cuarta versión del proyecto de decreto y de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 20 de febrero de 2023.

13.- Informe de la consejera de Cultura, Turismo y Deporte, de 1 de marzo de 2023, sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

14.- Certificado de 1 de marzo de 2023 del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno, sobre el acuerdo adoptado en la citada fecha por el Consejo de Gobierno en relación con la solicitud de dictamen a esta Comisión.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que dispone: “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada 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 Cultura, Turismo y Deporte, órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El presente proyecto participa de la naturaleza de reglamento ejecutivo, ya que se trata de una disposición de carácter general, dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico, y que desarrolla lo dispuesto en la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1999), por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo a tenor del artículo 16.3 del ROFCJA.

En relación con los reglamentos ejecutivos, hemos destacado reiteradamente en nuestros dictámenes, que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de septiembre de 2021, con cita de la anterior de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) “*la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley*”.

El Consejo de Estado en el dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando *«su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de 2007): “La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”»*.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción dada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y título competencial.

Resulta esencial determinar si la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma proyectada, y si esta goza de la suficiente cobertura legal.

El artículo 148.1.18^a de la Constitución Española establece que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

El artículo 149 de la CE no reserva al Estado ninguna atribución directa sobre el turismo, sin perjuicio de la existencia de otros títulos competenciales estatales que inciden indirectamente sobre la materia, como puede ser la ordenación general de la economía.

De esta manera, a tenor de lo dispuesto en el citado artículo 148.1.18ª de la CE, la Comunidad de Madrid ha asumido la plenitud de la función legislativa en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial, tal y como recoge el artículo 26.1.21 de su Estatuto de Autonomía. Asimismo, el artículo 26.1.17 del mencionado estatuto atribuye a la Comunidad de Madrid la plenitud de la función legislativa en materia de fomento del desarrollo económico, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

En virtud de las citadas competencias, la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 8/1995, de 28 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, derogada por la Ley 1/1999, con el objeto de solventar “*disfunciones y lagunas*” de la anterior legislación y llevar a cabo “*la ordenación del sector turístico en la Comunidad de Madrid y el establecimiento de los principios básicos a los que habrán de acomodarse la acción administrativa y la de los particulares, en materia de planificación, promoción y fomento*”.

La disposición final primera de la Ley 1/1999 autorizaba al Gobierno para dictar cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo de la ley fueran necesarias.

Sobre este desarrollo reglamentario, se pronunció el Consejo de Estado en el Dictamen 260/2004, de 18 de marzo, relativo al proyecto de decreto de Alojamientos de Turismo Rural de la Comunidad de Madrid. En su virtud, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó el ya referido Decreto 117/2005, cuya derogación está prevista en la norma proyectada.

Como hemos visto anteriormente, la Ley 1/1999 fue objeto de una importante modificación por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña (en adelante, Ley 8/2009) que se aprobó con tres objetivos (según su preámbulo) y dentro del marco de la Directiva 2006/123/CE del

Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (en adelante, Directiva de Servicios): *“en primer lugar, introducir una serie de medidas liberalizadoras para las empresas madrileñas de los sectores de actividad de turismo, comercio, venta ambulante, juego y protección de los consumidores; en segundo lugar, modificar buena parte de los plazos en los procedimientos de la Administración, agilizándolos y modificando el sentido del silencio de desestimatorio a estimatorio, favoreciendo así los derechos de los ciudadanos, de las empresas y de las organizaciones sociales, y en tercer lugar, liberalizar otros sectores de la economía madrileña como los colegios profesionales, servicios sociales, sanitarios, medioambientales, espectáculos públicos, actividades recreativas y de patrimonio histórico”*.

Por lo que se refiere a la modificación de la Ley 1/1999, la Ley 8/2009 supuso -entre otros aspectos destacables- la supresión de las autorizaciones de las distintas modalidades de alojamiento turístico por una declaración responsable.

La norma proyectada pretende actualizar la normativa vigente, tras la modificación legal referida y adaptarla *“a las distintas transformaciones que están afectando al sector”*.

De cuanto antecede, se infiere que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma y que esta goza de la suficiente cobertura legal.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (Ley 1/1983), que en su artículo 21 g), recoge

dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*.

También, como ya hemos visto, la disposición final primera de la Ley 1/1999 establece que corresponde al Consejo de Gobierno dictar las disposiciones de aplicación y desarrollo de la ley.

Por otro lado, el rango normativo (Decreto del Consejo de Gobierno) es el adecuado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

Sin perjuicio de lo expuesto, convendría llamar la atención sobre el hecho de que se esté tramitando un proyecto de modificación de la Ley 1/1999, que según consta en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, ya ha sido sometido al trámite de información pública por Resolución del director general de Turismo con un plazo para la presentación de alegaciones del 22 de septiembre al 13 de octubre de 2022. Según el anteproyecto publicado, algunos de los artículos que son objeto de modificación en la Ley 1/1999 podrían afectar a aspectos que inciden sobre el proyecto objeto de dictamen.

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

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También ha de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones normativas.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta. Se ha aprobado el plan normativo para la XII Legislatura, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021, que contempla el proyecto de decreto que venimos analizando.

En cuanto a la evaluación *ex post*, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deben ser objeto de esa evaluación *ex post*. No obstante, el citado Acuerdo de 10 de noviembre de 2021, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XII

Legislatura, a diferencia de los planes normativos anteriores, no contiene ninguna previsión sobre la evaluación normativa de las 126 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen.

En este caso, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo señala que *“el contenido de este proyecto de decreto no tiene impacto ni efecto que determinarían la obligación de efectuar evaluación ex post”*. Sin embargo, como ha puesto de manifiesto la Dirección General de Economía en su informe de 15 de noviembre de 2022 realizando observaciones al proyecto, se recomienda la evaluación *ex post* de la norma reglamentaria *“en aras a garantizar la mejora regulatoria (...) así como la adaptación a las nuevas necesidades que puedan surgir en un sector tan innovador y permeable a los cambios de hábito de una sociedad en permanente evolución”*.

En conclusión, parece conveniente que la norma pueda ser sometida a dicha evaluación *ex post*, ya que como viene señalando esta Comisión Jurídica Asesora al respecto (v.gr. Dictamen 83/23, de 23 de febrero), evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación, puede suministrar una información muy relevante de cara al futuro, permitiendo acometer la reforma de aquellos aspectos que puedan quedar desfasados por la rápida evolución del sector.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

Consta en el expediente examinado que, previo acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de julio de 2022, se realizó consulta pública mediante publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de

Madrid del 18 de julio al 8 de agosto de 2022, sin que se presentaran alegaciones.

A este respecto, cabe destacar que, como también recoge la Abogacía General de la Comunidad de Madrid en su informe como consideración esencial instando su aclaración en la Memoria, el proyecto remitido para consulta pública recogía una modificación del Decreto 117/2005 y no una nueva regulación.

La última versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 20 de febrero de 2023 justifica el cambio contestando a la alegación de la Abogacía General que (...) *«si bien en un principio se tramitó el proyecto como modificación del decreto anterior vigente, como señalan las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo. Por ese motivo se optó por un texto nuevo. Así, el texto sometido al trámite de audiencia e información públicas recoge los aspectos más sustanciales y la finalidad que se puso de manifiesto en la consulta pública, donde se recogía expresamente:*

“La presente modificación normativa cumple con el objetivo de, adaptar el contenido del Decreto 117/2005, de 20 de octubre, a lo establecido por la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, tras la redacción dada por la Ley 8/2009, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, respecto del concepto de la declaración responsable. Por otro lado, se realiza el objetivo de actualizar el contenido del art 27 de este Decreto 117/2005, de 20 de octubre, que pasa a denominarse Habitaciones accesibles”.

Esta Comisión Jurídica Asesora comparte la consideración de que las disposiciones modificativas deben utilizarse con carácter restrictivo, si bien dicha apreciación debió ser tenida en cuenta desde el inicio del expediente en el trámite de consulta pública, considerando además que el plan normativo para la XII legislatura contempla una regulación completa de la materia y no una modificación del Decreto 117/2005.

Sobre la importancia de que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ajuste al procedimiento de elaboración legalmente establecido, se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Supremo. Así, podemos traer a colación la Sentencia de 4 de abril de 2022 (recurso 300/2020) en la que con cita de otra anterior de 12 de abril de 2019 (recurso 58/2017), indica que:

“Los trámites ahí contemplados constituyen límites formales de dicha potestad y habilitan para el control judicial de su ejercicio, atribuido el artículo 106 de la Constitución, en relación con el 26 de la Ley 50/1997 y el 1 de la 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta jurisdicción.

Por lo que se refiere a la omisión de trámites, la jurisprudencia de esta Sala subraya que para que proceda la nulidad... es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que pudiera resultar, de suerte que la omisión procedimental ocasionada debe ser no solo manifiesta, es decir, palpable y a todas luces evidente e inequívoca, sino también total y absoluta, esto es, que denote una inobservancia de las normas de procedimiento que afecte en su conjunto a la sustanciación del mismo, de manera global y no meramente parcial o accidental.

(...) Por ello, solo cuando la omisión de trámites del procedimiento previsto para la elaboración de las disposiciones generales o su defectuoso cumplimiento se traduzca en una inobservancia

trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, conllevará la nulidad de la disposición que se dicte”.

En este caso, no consideramos que la irregularidad observada adquiera una relevancia tal que pueda determinar la nulidad del procedimiento de elaboración de la norma, teniendo en cuenta que tras la consulta previa no se realizaron alegaciones; que en el trámite de consulta pública se pusieron de manifiesto los puntos más relevantes de la reforma que después se han mantenido en el texto proyectado; que la regulación completa de la ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural ha sido informada por todos los órganos que han intervenido en el procedimiento y, fundamentalmente, que la citada regulación ha sido sometida al trámite de información pública en el que han podido formular alegaciones los sectores potencialmente afectados por la norma proyectada.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte que ostenta las competencias en la materia conforme el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid, y en concreto, se ha promovido por la Dirección General de Turismo, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 10 del Decreto 229/2021, de 13 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en lo sucesivo, la Memoria), se ha elaborado en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6.2 del Decreto 52/2021.

El expediente remitido a esta Comisión incluye la última Memoria firmada el 20 de febrero de 2023, y tres versiones anteriores. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le

otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto presupuestario, destacando que la nueva normativa *“no tiene incidencia en los presupuestos de la Comunidad de Madrid”*.

A continuación, realiza un análisis detallado del sector turístico en el ámbito rural en la Comunidad de Madrid, en relación con su dimensión económica y empresarial; las características de la oferta y de la demanda turística de este tipo de establecimientos de alojamiento de turismo rural, con sus fortalezas y debilidades, así como los planes y líneas de trabajo.

En lo que atañe al impacto económico, la Memoria explica que del proyecto no se deriva incidencia directa en la economía y que no tendrá efectos sobre la competencia en el mercado. Dicha afirmación contrasta con lo expresado en el informe de la Dirección General de Economía, que tras valorar positivamente el sistema de declaración responsable introducido en el texto, al ser el método de intervención administrativa *“menos distorsionador y limitador para el inicio y ejercicio de actividad”*;

sin embargo, considera que el proyecto, al establecer unos requisitos mínimos obligatorios (título I de la norma proyectada) hace que se incrementen los costes de acceso y ejercicio en el mercado *“convirtiéndose en barreras de entrada que pueden afectar negativamente a la libre competencia”*. Señala en concreto, que los requisitos establecidos en el proyecto son muy variados (por ejemplo, la altura de los techos, el tamaño de las habitaciones y su mobiliario mínimo o las dimensiones de los cuartos de baño) que estas barreras de entrada al mercado suponen *“una restricción a la oferta y una limitación injustificada de la competencia efectiva en el alojamiento reglado, con los consiguientes perjuicios para consumidores y usuarios”*; y que la imposición de estos requisitos *“resulta limitativa para los nuevos operadores, ya que les impone un sobre coste en la inversión a realizar en la instalación que no tiene necesariamente que trasladarse a una mayor o menor calidad del servicio”*.

Continúa apuntando que existen mecanismos alternativos menos distorsionadores de la competencia (por ejemplo, la adhesión voluntaria al sistema ASETUR u otro similar) que podrían garantizar un modelo de establecimiento que reúna los estándares de calidad pretendidos. Por ello, recomienda flexibilizar las exigencias obligatorias contenidas en el título I atendiendo a los principios de regulación económica eficiente, y, en todo caso, establecer estándares de referencia que en ningún caso sean mínimos obligatorios.

Frente a lo expresado en el citado informe, la Memoria se limita a indicar someramente que *“ya se han eliminado o flexibilizado aquellos requisitos mínimos obligatorios y servicios de los establecimientos de alojamiento de turismo rural que creaban trabas innecesarias. Con la desaparición de las rigideces que estos requisitos producían el proyecto normativo se adecua más a la realidad presente de este sector de la Comunidad de Madrid”*.

Respecto a esta cuestión controvertida, cabe significar que el proyecto aboga por el sistema recogido en el anterior Decreto 117/2005 de requisitos de obligado cumplimiento, frente al sistema propuesto por la Dirección General de Economía que, en síntesis, es menos intervencionista.

Comparando con la regulación que nos ocupa ahora con la de otras comunidades autónomas, como es el caso de la de Aragón, entendemos oportuno referirnos al Dictamen 246/2018, de 23 de octubre, del Consejo Consultivo de Aragón, que analiza el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre ordenación y regulación de las casas rurales de Aragón, que señala al respecto:

“Por lo que se refiere a la posible afectación del principio de la libertad de empresa y de la libre competencia, el carácter técnico de la mayor parte de las disposiciones del proyecto reglamentario no impide reconocer que la opción por uno u otro requisito (por ejemplo, en cuanto al número o dimensiones de habitaciones, baños, salones, escaleras, etcétera) puede condicionar el ejercicio de la libertad de empresa, la igualdad de acceso y la libertad de establecimiento de los operadores turísticos. Este Consejo Consultivo valora el esfuerzo que hace el reglamento en la línea de simplificación administrativa y reducción de cargas que arranca con la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006), apuntada ya en nuestro Dictamen 142/2016, al consolidar el instrumento de la declaración responsable (art.47). Cada legislador puede optar libre y legítimamente por un procedimiento de inicio y ejercicio de la actividad de que se trate, siempre que supere el test de proporcionalidad y razonabilidad impuesto por la Directiva de servicios (sin trabas administrativas innecesarias que compliquen o retrasen indebidamente la prestación del servicio o que impongan

procedimientos y trámites de autorización que tengan carácter disuasorio). (...)

Lo cierto es que los requisitos para la clasificación de las casas rurales que exige el proyecto reglamentario son más numerosos y restrictivos que los del Decreto 69/1997 que se deroga. La CNMC en su informe sugiere que el proyecto podría restringir la oferta y limitar la competencia en el sector turístico, dado que considera excesivo número de requisitos, calificando al Proyecto como fuertemente intervencionista. Ahora bien, no cuestiona la legalidad de tales requisitos, sino que echa en falta las razones de interés general que los fundamentan (...)

Consideramos que el Proyecto es compatible con la Directiva de Servicios y respetuoso con los principios de libertad de empresa y regulación económica eficiente, en la medida en que es voluntario para el operador turístico y no presupone un requisito de acceso a la actividad. Dicho con otras palabras, el hecho de que un establecimiento turístico esté clasificado en grupos y categorías concede una garantía de calidad suplementaria, pero no es un requisito o barrera que impide ejercer la actividad”.

Opinión que compartimos y que es trasladable al proyecto de decreto que examinamos.

Conforme a lo expuesto, consideramos que la opción por uno u otro sistema es una cuestión de oportunidad y no de legalidad, como también apunta el precitado dictamen, por lo que no debemos pronunciarnos. Ahora bien, el establecimiento de esos requisitos exige que queden debidamente motivadas en el expediente su necesidad y proporcionalidad como exige la Directiva de Servicios, lo que a nuestro juicio no queda explicado en la escueta contestación ofrecida en la Memoria y que exige un mayor esfuerzo de concreción y análisis.

Esta consideración es esencial.

En cuanto a la detección y medición de las cargas administrativas, la Memoria señala que el proyecto normativo se ha elaborado a partir del principio de intervención mínima, de modo que no se crea ninguna carga administrativa que no resulte estrictamente imprescindible y detalla el aumento de dos cargas administrativas. Por un lado, la que resulta del artículo 9.1 del proyecto- la cita debiera ser al artículo 15.1- para el caso de que se opte por tener un reglamento de uso o régimen interior. En este caso, el «coste unitario» para cada establecimiento rural que decida establecer un reglamento de uso o régimen interior se calcula en 100 euros y el «coste total» de la carga administrativa citada se elevaría a 19.500 euros, en el supuesto de que lo hagan el 60% de los establecimientos rurales (195 establecimientos).

La segunda carga prevista es la que deriva del artículo 9.4 del proyecto, al disponer que el régimen de admisión de animales domésticos en los establecimientos que nos ocupan, que debe constar en lugares visibles del establecimiento, en la información de promoción y en los soportes *on line*. En este caso, el «coste unitario» para cada establecimiento sería de 100 euros y el «coste total» de la carga administrativa citada se elevaría a 32.500 euros.

Por otro lado, y por lo que respecta a la reducción de cargas administrativas, la única que la Memoria identifica es la que se recogía en el Decreto 117/2005, que establecía que los establecimientos de alojamiento de turismo rural debían de comunicar a la Dirección General de Turismo sus periodos de funcionamiento. Señala que el «coste unitario» para cada establecimiento de alojamiento rural de turismo rural por cumplir con el deber de comunicar a la Dirección General de Turismo sus periodos de funcionamiento sería de 2 euros si es presentación electrónica y 30 euros si es presentación presencial y el

«coste total» de la carga administrativa (que se pretende reducir) sería de 4.962 euros.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales (artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021) por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad.

Así, incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Se indica que el proyecto normativo no tendrá impacto en este ámbito, como refleja el informe de 15 de noviembre de 2022 de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad.

Consta asimismo, el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno (cfr. artículo 26.3.f) y de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Sobre el impacto por razón de género, la Memoria afirma que se prevé que la norma proyectada *“tenga impacto por razón de género y que, por tanto, incida en la igualdad de efectiva entre mujeres y hombres”*, tal y como recoge el informe emitido el 14 de noviembre de 2022 por la Dirección General de Igualdad.

Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto nulo del

proyecto en este ámbito por remisión al informe de 14 de noviembre de 2022 de la Dirección General de Igualdad.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Así, se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 15.3 a) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe 72/2022, de 23 de noviembre de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

Además, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el

informe de 13 de febrero de 2023, formulando una serie de observaciones, algunas de carácter esencial, que han sido acogidas en el texto examinado, en la forma y modo que recoge la última Memoria.

Según el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se han evacuado los informes pertinentes por las secretarías generales técnicas, realizando o no observaciones a la norma proyectada.

Es de destacar las realizadas por parte de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, a través sendos informes emitidos por la Dirección General de Economía y la Dirección General de Consumo. Respecto del primero de ellos, ya hemos aludido anteriormente a las observaciones sobre la evaluación *ex post* y sobre las restricciones a la libre competencia, sobre las que ya nos hemos pronunciado. Respecto del segundo, el informe se pronuncia sobre la materia relativa a los consumidores y usuarios poniendo de relieve la necesidad de que la información sobre los diferentes bienes y servicios ofertados, sea expuesta de forma clara y en lugar visible. La Memoria refiere que sí se han tenido en cuenta sus consideraciones.

Además, de conformidad con lo dispuesto en el 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 de la Comunidad de Madrid, se ha emitido el informe favorable de 2 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, relativo a los formularios validados por la citada dirección general.

En adición a ello, el artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, establece el carácter preceptivo del informe del Consejo de Consumo para las

“normas que afecten directamente a los consumidores”, como es el caso. Por ello, se ha recabado su informe, emitido con carácter favorable por la Comisión de Legislación el 24 de noviembre de 2022 y ratificado por unanimidad de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo en su reunión de 28 de noviembre de 2022. No obstante, el carácter favorable del informe, se formularon algunas observaciones al texto proyectado, que han sido tenidas en cuenta en el proyecto, tal y como recoge la Memoria, excepto la referencia a la conexión a internet o wifi, ya que se estima que la ubicación geográfica de algunos de estos establecimientos hace que sea difícil o imposible que la tengan.

Finalmente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.2.e) y el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente el informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, de fecha 25 de enero de 2023.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciarán los trámites de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en el expediente que por Resolución del director general de Turismo de 21 de diciembre de 2022 se acordó la apertura del trámite de información pública, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo de 15 días hábiles.

En particular, se dio audiencia por el mismo plazo a la Federación de Municipios de Madrid, por considerar que sus derechos e intereses legítimos pudieran verse afectados por el proyecto de decreto sin que haya formulado alegaciones.

Y dentro del trámite conferido al efecto, sí formuló alegaciones el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid que manifestó una serie de

observaciones a la norma proyectada, que han sido contestadas en la Memoria, admitiéndose la relativa a las características arquitectónicas de los establecimientos de alojamiento de turismo rural.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Como hemos visto en los antecedentes de hecho, con la norma proyectada se aborda una nueva regulación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural en la Comunidad de Madrid, que es una de las modalidades bajo las que se pueden ofertar los servicios de alojamiento turístico conforme al artículo 25 de la Ley 1/1999.

Con carácter general cabe decir que, a pesar de que los cambios que se introducen con respecto al Decreto 117/2005 no son profusos, resulta preferible -como ya dijimos- la aprobación de una nueva norma en lugar de la modificación que se pretendió inicialmente, dado el carácter restrictivo con el que deben utilizarse las disposiciones modificativas, según la directriz 50 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que aprueba las Directrices de técnica normativa.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada, cabe referirnos en primer lugar, a la parte expositiva que cumple, con carácter general, con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12, puesto que contiene los antecedentes normativos que preceden al proyecto. Si bien -como ya sugeríamos en nuestro Dictamen 83/23- estos podrían completarse con la referencia a la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006), al ser la normativa que impulsa una de las modificaciones más importantes del proyecto.

De igual modo, la parte expositiva justifica la nueva regulación, describe su finalidad, incluye las competencias y habilitaciones en cuyo

ejercicio se dicta, con cita del artículo 26.1.17 y 21 del Estatuto de Autonomía.

También contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, se observa que a la hora de mencionar dichos trámites se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren a los trámites más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública, el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid y el informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, justifica, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia.

Por otro lado, la parte expositiva describe someramente el contenido de la norma, destacando aspectos de la nueva regulación. En particular, el cambio de sistema de autorización administrativa previa del Decreto 117/2005, por el de declaración responsable; o la finalidad de contribuir a la mejora de la calidad de la oferta de alojamientos de turismo rural, adaptándose a las transformaciones del sector; y a la inclusión de las personas con alguna discapacidad, mejorando la accesibilidad de este tipo de alojamientos.

En cuanto a la fórmula de promulgación, esta se realiza de forma adecuada con la necesaria referencia al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, ya hemos indicado que se distribuye en cuatro títulos, principiando por un título preliminar referido a disposiciones generales.

Así, el artículo 1, se refiere al objeto del proyecto en los mismos términos que su predecesor (Decreto 117/2005): la ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural.

Precisamente, en el artículo 2 de la norma proyectada, se aborda la definición de establecimientos de alojamiento de turismo rural, por remisión a la del artículo 29 de la Ley 1/1999: aquellas instalaciones situadas en el medio rural que, con características singulares, se destinan al alojamiento turístico de forma habitual, mediante precio y reúnan los requisitos de esta norma. La redacción de los apartados 2 y 3 del citado artículo se mantiene idéntica a la normativa anterior, incidiendo en su ubicación en el medio rural o en el casco urbano de municipios de menos de 15.000 habitantes.

Aquí vemos que se ha dado cumplimiento a la observación efectuada por la Abogacía General suprimiéndose la referencia al artículo 30 (relativo al principio de unidad de explotación) de la Ley 1/1999 que contemplaba el Decreto 117/2005, por no guardar relación con el contenido del artículo 2, que es relativo a la definición de este tipo de alojamientos.

El ámbito de aplicación de la norma proyectada incorporado al artículo 3, es lógicamente el ámbito geográfico de la Comunidad de Madrid, y vemos que se mantiene el régimen de exclusiones que contemplaba el decreto que ahora se deroga: establecimientos que se arrienden por temporada, la simple tenencia de huéspedes con carácter estable o el subarriendo parcial de vivienda y los albergues juveniles o centros residenciales de determinados colectivos sin finalidad turística.

El último precepto del título preliminar es el artículo 4, que establece la clasificación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural en las mismas tres categorías anteriores: hotel rural, casa rural y apartamento de turismo rural.

El artículo 5, que inicia el título I, establece la obligación de todos los establecimientos de alojamiento de turismo rural de exhibir en su entrada principal una placa en la que figure el distintivo correspondiente a su clasificación y modalidad, según lo dispuesto en el anexo. El modelo de placa se contiene efectivamente en el anexo de la norma proyectada.

A continuación, el artículo 6 regula los requisitos mínimos generales para todas las modalidades de establecimientos de alojamiento de turismo rural, detallando desde la perspectiva arquitectónica, una serie de características de marcado perfil técnico en el necesario respeto a las normas urbanísticas (entiéndase, planeamiento y ordenanzas municipales). La Memoria señala al respecto que se ha acogido la redacción propuesta para el apartado 1 letras a) y b) de este artículo por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid en el trámite de alegaciones y se razona el motivo.

Mención especial ha de hacerse a la letra d), pues es un tanto genérica. La redacción debería ser más concreta en relación a la instalación de los establecimientos de turismo rural en edificios en los que se realicen actividades que impliquen ruidos y emitan humos, pues las expresiones “*molestias notables*” para los usuarios o “*altos niveles de ruidos*” son indeterminadas.

El artículo siguiente menciona -otra vez- la normativa urbanística al indicar el sometimiento de los establecimientos que nos ocupan a las normas sectoriales que sean de aplicación, y enuncia algunas de ellas a título meramente ejemplificativo: edificación, prevención de incendios o protección del medio ambiente, entre otras.

Respecto a dicho precepto, y aun cuando es más una consideración de técnica normativa, conviene suprimir el adverbio “*estrictamente*”, dado que las leyes han de cumplirse en su totalidad ni por exceso ni por defecto. Y en cuanto al fondo, ciertamente el

cumplimiento de la normativa sectorial se impone por sí sola como la del resto del ordenamiento jurídico (artículo 9.1 de la CE) sin necesidad de una mención especial. Ahora bien, como indica expresamente la Memoria puede ser oportuno su recordatorio.

El artículo 8 de la norma proyectada supone una novedad con respecto al texto ahora vigente, al regular el libre acceso a los establecimientos, sin que se pueda restringir por razones de *“raza, sexo, orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales, religión, opinión, discapacidad o cualquier otra circunstancia personal o social que suponga discriminación”*, lo que resulta ya recogido en el artículo 15.2 de la Ley 1/1999 y que en definitiva deriva de la prohibición de toda discriminación contenida en el artículo 14 de la CE y que, hace por tanto, redundante su inclusión en el texto reglamentario.

Ahora bien, la frase relativa a las condiciones de *accesibilidad* debe ir precedida de punto y aparte, y en consecuencia iniciar nuevo párrafo ya que se trata de otra materia. Además, el citado artículo concluye con una frase relativa a la información que *“se debe de facilitar sobre la accesibilidad de los distintos recursos del establecimiento”*. Sería conveniente clarificar el significado de este término: si se refiere al acceso (en general) al establecimiento, a los servicios de los que dispone el alojamiento, o si se trata de la accesibilidad en particular para las personas con movilidad reducida.

El acceso a los establecimientos y la permanencia en ellos, se regula en el artículo 9, que contiene una excepción a la regla general de la libre entrada, la cual podrá condicionarse al cumplimiento de un reglamento de régimen interior. En este sentido, la remisión al precepto legal (artículo 9 de la Ley 1/1999) es acertada y concreta, ya que solo se puede denegar a una persona el acceso o la permanencia en el alojamiento si incumple las normas de convivencia, las condiciones

particulares del uso de determinados servicios (por ejemplo, de la piscina) o si no se paga el precio estipulado para los servicios utilizados.

El último apartado es el relativo a la admisión de animales que se circunscribe a los “*domésticos*”, permitiendo que cada establecimiento admita (o no) su entrada, siempre que este régimen conste debidamente advertido y se informe de ello en lugar visible en el propio establecimiento o en la página web. La redacción actual de la última frase bien podría revisarse y simplificarse, para decir que las personas con discapacidad reconocida podrán entrar a los establecimientos acompañados de perros de asistencia.

Además, sería conveniente que por razones de sistemática y dado que se está regulando la materia de acceso a los alojamientos, que se situara a continuación el artículo relativo al reglamento de régimen interior, que actualmente, figura ubicado entre los artículos que se refieren a otras materias muy distintas como son la de los precios o las camas supletorias. De aceptarse esta modificación, el actual artículo 15 pasaría a ser artículo 10.

En este sentido, la existencia de este reglamento en el que se fijen las normas de uso y convivencia para los usuarios durante su estancia en este tipo de alojamientos es potestativa. Eso sí, necesariamente el contenido del reglamento de régimen interior debe ponerse en relación con lo ya señalado en el artículo 9.2 que precisamente se remite a la Ley 1/1999. Por ello, la expresión final del actual artículo 15 es redundante “*sin que pueda contravenir lo dispuesto en la Ley 1/1999, de 12 de marzo, ni en el resto de este decreto*” y puede suprimirse por innecesaria ya que consta previamente la mención del precepto concreto de la Ley 1/1999 que los reglamentos de uso han de respetar.

Los actuales artículos 10 y 11 son relativos a los precios y a las facturas. Para mejor comprensión del texto y por aplicación de las directrices de técnica normativa ha de respetarse la estructura de la

frase, por lo que se sugiere modificar la redacción del artículo 10.1 para empezar por el sujeto: *“Los establecimientos de alojamiento...”*, que ya de por sí, comprende todos los tipos de establecimientos.

El apartado 1 del artículo 10 cumple lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1/1999 que regula las obligaciones de las empresas titulares de este tipo de alojamientos, de anunciar e informar a los usuarios sobre el precio y dar la máxima publicidad a los precios de todos los servicios que en ellos se oferten.

También es conforme al artículo 14 de la Ley 1/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid (Ley 1/1998) cuando dispone que *“los precios de los servicios serán expuestos al público en los establecimientos donde se presten u oferten, mediante la exhibición de carteles perfectamente visibles y legibles o en el lugar donde efectivamente se presten, a través de un soporte escrito”*.

Sin embargo, la redacción del apartado 2 es sumamente confusa en una materia esencial como es la del precio, por lo que urge su revisión. En efecto, no se entiende qué significa la expresión *“el porcentaje destinado al personal”* como incluido dentro del precio. Se desconoce su significado y si acudimos a la Memoria, nada dice al respecto.

A tal efecto, el artículo 14 de la Ley 1/1998 sí es muy claro respecto de ello y en consecuencia, debe aplicarse al proyecto: *“Todos los bienes y productos puestos a disposición de los consumidores deberán ofrecer información sobre el precio total que están obligados a satisfacer por su adquisición, con inclusión de toda carga, impuesto o gravamen que les afecten, así como los descuentos que le sean aplicados en su caso”*. Por ello, en línea con lo establecido en este precepto legal, la referencia debería hacerse al *“precio total”* y no a *“precios globales”* como hace la norma proyectada. Y en cuanto a los conceptos que debe

incluir el precio, habrá de identificarse el del importe del servicio y el del impuesto, resultando de su suma la cantidad total a pagar por el usuario. En consecuencia, ha de eliminarse la expresión “*el porcentaje destinado al personal*” y sería conveniente añadir lo relativo a los descuentos.

Por consiguiente, debe revisarse la redacción del artículo 10.2.

Por lo que respecta a la facturación, la remisión del artículo 11 de la norma proyectada a la normativa reguladora de la materia (esto es, la normativa fiscal) es correcta, sin que sea necesaria, a nuestro entender, la mención a la de protección de datos de carácter personal.

El título del artículo 12 es “*Precios, reservas y anulaciones*”. Sin embargo, lo relativo a los precios ya está regulado -como acabamos de ver- en otro artículo precedente. El precepto se refiere en realidad al pago del precio, por lo que se insta a la modificación del título para que, de acuerdo con las directrices de técnica normativa, éste refleje el contenido del artículo.

En cuanto al fondo, el precepto introduce como novedad en este ámbito, el principio de libertad de pactos consagrado en el artículo 1255 del Código Civil, en relación con el lugar y tiempo del pago del precio; lo que no merece objeción desde el punto de vista jurídico, al no apreciarse ningún obstáculo legal a que sea la voluntad de las partes la que rija esta materia. Y se indica que en defecto de acuerdo, el pago habrá de efectuarse en el propio establecimiento y a la presentación de la factura. Por último, el pago del precio será mediante cualquiera de los medios válidos en derecho pero expresamente se indica que hayan sido admitidos por el establecimiento (por ejemplo, puede no admitirse el pago con tarjeta de crédito).

Respecto de la regulación de las reservas y anulaciones en el mismo artículo que el relativo al pago del precio - y dado que no guarda

una relación temática- se recomienda su inclusión en un artículo aparte, ya que conforme a la directriz 26, cada artículo de la norma debe regular un tema.

En todo caso, diremos que la última frase del actual apartado 4 del artículo 12 relativa a la consideración como infracción del *“incumplimiento de las condiciones pactadas”* es inadecuada en un reglamento, puesto que el actual artículo 58.f) de la Ley 1/1999 ya establece como infracción grave *“el incumplimiento de las normas sobre reservas y cancelaciones de plazas, o la reserva confirmada de plazas en número superior a las disponibles”*. Y además ese incumplimiento también podría subsumirse en otros apartados del citado artículo 58, por ejemplo, en la letra e) *“La no prestación de alguno de los servicios contratados, o el incumplimiento de las condiciones de calidad, cantidad o naturaleza con que aquéllos fueron pactados”*.

Obsérvese que la expresión el incumplimiento de *“las condiciones pactadas”* difiere de la literalidad de lo recogido, como tal infracción, en la Ley 1/1999; esta expresión tampoco se contiene en el proyecto de reforma de la Ley 1/1999.

Por ello, convendría revisar la redacción del artículo 12.4.

Los artículos 13 y 14 se refieren a las habitaciones accesibles y a las camas supletorias, respectivamente. En cuanto al primero, el proyecto de decreto cumple lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1/1999, actualizando el número de habitaciones que debe haber en los establecimientos para ofertar un número determinado de habitaciones adaptadas a personas con discapacidad en relación al total disponible.

Respecto a las camas supletorias, el artículo 13 sustituye el sistema de autorización establecido en el artículo equivalente del Decreto 117/2005 por el de declaración responsable, en línea con la

finalidad de simplificación administrativa y la eliminación de las barreras burocráticas que inspira la norma proyectada. No obstante, entendemos que no queda clara la redacción. Debería precisarse -tal y como dijimos en nuestro dictamen 83/23 relativo al mismo precepto en el proyecto de decreto de los establecimientos hoteleros- por razones de seguridad jurídica, si la declaración responsable a la que se refiere este precepto es la general prevista para el inicio de la actividad (en el actual artículo 27 del proyecto de decreto), o bien una declaración responsable distinta y específica para las camas supletorias.

Respecto al artículo 15 relativo al reglamento de régimen interior, ya nos hemos pronunciado instando una nueva ubicación en el articulado, a continuación del actual artículo 9.

Para cerrar este título I, las remisiones legales contenidas en el artículo 16 relativas a la inspección y al régimen sancionador son correctas y conformes al principio de legalidad; si bien por razones de mejor sistemática pueden incluirse en un título aparte ya que en este título -relativo a las disposiciones comunes a los establecimientos de alojamiento de turismo rural- no guarda excesiva relación temática.

Todo el título II se refiere a los requisitos sustantivos específicos dedicando un capítulo a cada una de las tres modalidades de los establecimientos: hoteles rurales, casas rurales y apartamentos de turismo rural.

En cuanto a estos requisitos mínimos obligatorios, la Memoria señala que algunos de ellos se han flexibilizado *“para dejar mayor autonomía a la gestión empresarial”*. Y ello en línea con lo manifestado en la parte expositiva de la norma proyectada de que se trata de *“favorecer en la Comunidad de Madrid un marco normativo de ordenación de la actividad de los establecimientos de alojamiento de turismo rural actual y ágil, sin trabas ni rigideces innecesarias”*.

Con carácter general se observa la continuidad en relación a la normativa anterior ya que los cambios introducidos con el proyecto no son muy significativos; y como decimos, en la Memoria se justifican y motivan brevemente (páginas 12 y 13). Entendemos que estos cambios responden a criterios técnicos y de oportunidad, que habrán sido suficientemente evaluados por la dirección general proponente, sin que quepa formular ninguna objeción desde el punto de vista jurídico.

Así las cosas vemos que el artículo 17 abre el capítulo I definiendo los hoteles rurales; el artículo siguiente señala su clasificación característica mediante la simbología de “*hojas de roble*” con las categorías de básica, media y superior con una, dos o tres hojas lobuladas, respectivamente.

El artículo 19 enumera con detalle los requisitos técnicos mínimos comunes de los hoteles rurales. Por ello, se hace superflua la mención inicial de “*con independencia de su categoría*”, ya que el título del precepto indica claramente que estos requisitos son comunes a todos los hoteles por lo que esta frase puede suprimirse y principiar el artículo directamente con el sujeto (“*Los hoteles*”). Los requisitos se refieren de forma separada y bien sistematizada a las instalaciones, habitaciones, cuartos de baño, mobiliario y servicios, todos ellos de carácter técnico como ya se ha dicho.

Por último, el capítulo I se cierra con el artículo 20 en el que se detalla, atendiendo a su categoría de una, dos o tres hojas de roble, los requisitos en relación a los servicios han de prestar como mínimo cada uno de ellos y a otros aspectos como son las superficies mínimas.

La regulación de las casas rurales se contiene en el capítulo II, cuya estructura y sistemática es similar a la del capítulo anterior: definición y requisitos mínimos. En cuanto a la primera, lo que caracteriza a la casa rural es su ubicación en un edificio independiente

y además que este sea “*de arquitectura tradicional*” con la función de prestar alojamiento, sea toda ella en su conjunto o de forma separada solo una varias habitaciones que la componen.

Ahora bien, en la Memoria no se da respuesta concreta a la alegación del COAM en relación a esta expresión de que «*no se debería impedir la posibilidad de que un hotel rural, una casa rural o unos apartamentos de turismo rural puedan ocupar un edificio que no sea un “edificio de arquitectura tradicional”, siempre que se trate de edificios existentes de uso residencial o edificios de nueva construcción de uso residencial público tras la comprobación por el Ayuntamiento del cumplimiento de las normas urbanísticas*». Tampoco se pronuncia la Memoria sobre la sugerencia de dicho Colegio profesional de incorporar en un anexo a la norma, un inventario de elementos constructivos de «*arquitectura tradicional*» y establecerse en el articulado la prohibición de edificar “*falsas arquitecturas tradicionales en las que habitualmente se prima el aspecto exterior y que finalmente suponen edificar arquitectura no tradicional forrándola posteriormente de arquitectura tradicional*”.

Podría haberse explicado mínimamente por qué no se aceptan. En consecuencia, se insta a que se haga en la Memoria definitiva.

Por lo demás, no hay una clasificación por categorías de las casas rurales, sino que lo que se permite (*ex artículo 22*) es un régimen de explotación distinto según la casa rural sea de uso compartido o de uso integral, esto es se dedique parcial o totalmente a la actividad de alojamiento rural.

Respecto de los requisitos mínimos que este tipo de alojamientos han de cumplir, se distingue el de carácter personal (existencia de una persona encargada de facilitar el alojamiento y de resolver las incidencias que puedan surgir); y los de carácter técnico: instalaciones, habitaciones, cuartos de baño, cocina, servicios mínimos (entre los

cuales está el desayuno y la obligación de limpieza diaria) y por último un equipamiento que podemos calificar como básico (ropa de cama y baño, vajilla y menaje de cocina).

Por último, el capítulo III relativo a los apartamentos de turismo rural que se definen en el artículo 24 con una característica esencial que es la de ser unidades de alojamiento complejas destinadas a alojamiento turístico con un mínimo de dos plazas por unidad de alojamiento y un máximo de ocho. Aquí sí se impone el principio de unidad de explotación empresarial, y en la Memoria no se menciona.

A continuación, el artículo 25 detalla los requisitos técnicos (instalaciones, servicios que deben ofrecerse, equipamientos mínimos...).

Por último es de destacar el cambio en la denominación que se efectúa en el artículo 26: lo que en el decreto todavía vigente se denominaban estudios, ahora pasan a llamarse apartamentos-estudios, con la justificación en la Memoria de la “*actualización de la terminología*”.

Analizando ya el título III del proyecto, vemos que engloba bajo la rúbrica de “*Aspectos procedimentales*” todas las cuestiones relativas a ello, con una sistemática adecuada: se parte de la declaración responsable y se concluye con el artículo relativo a las dispensas.

La declaración responsable no inicia propiamente el procedimiento, sino que -como señala el artículo 27.1 del proyecto- su presentación es de inicio de (la) actividad de alojamiento de turismo rural, siempre que se ajuste a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1/1999. Por tanto, dado el propio concepto legal de declaración responsable se trata de un documento en el que el interesado manifiesta ante la Administración competente que sí cumple los requisitos establecidos en la normativa

vigente sin necesidad de acreditarlo en ese momento. En este sentido, la redacción del apartado 2 del artículo examinado es adecuada y jurídicamente correcta.

Así, es oportuno traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2022 (recurso 3837/2020) que señala que *“es el propio ciudadano el que puede ejercitar el derecho o desarrollar la actividad directamente, previa puesta en conocimiento de la Administración de que reúne las condiciones para dicho ejercicio, exigencia que obviamente comporta estar en posesión de todos los documentos que acreditan dicha idoneidad, documentación que si bien no ha de presentar en esa puesta en conocimiento, es lo cierto que debe tener a disposición de la Administración que tiene la potestad, en cualquier momento posterior de poder constar la concurrencia de las exigencias legales. Se trata de un control ex post facto”*.

Como ya hemos visto, una de las novedades de la norma proyectada de mayor relevancia viene dada por la supresión del régimen de autorización previa para el ejercicio de la actividad previsto en el Decreto 117/2005, sustituyéndolo por el de declaración responsable, de conformidad con las exigencias de la Directiva de Servicios, y ya recogido en la Ley 1/1999, tras la reforma operada por la Ley 8/2009, por lo que existía una clara divergencia entre ley y su desarrollo reglamentario, que se rectifica ahora con el proyecto de decreto y la previsión de derogación del anterior.

Tal y como ya señaló este órgano consultivo en el reciente Dictamen 83/23 haciendo un completo resumen de la evolución normativa, la Directiva de Servicios tiene como objetivo alcanzar un auténtico mercado interior de servicios en la Unión Europea a través de la eliminación de las barreras legales y administrativas que limitaban el desarrollo de actividades de servicios entre Estados miembros. Con ese objetivo, la Directiva abordaba la supresión, con carácter general, de los

requisitos que obstaculizaban las libertades comunitarias, si bien se reconoce a los Estados miembros la posibilidad de establecer, excepcional y justificadamente, regímenes de autorización o requisitos no discriminatorios, proporcionados y basados en una razón imperiosa de interés general (definidos en el art. 4.8 de la Directiva de Servicios).

A este cambio en el régimen de autorización se refiere la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2022 al señalar:

“En nuestro sistema tradicional, cuando un ciudadano deseaba ejercer un derecho o una actividad que la norma había sometido a una determinada regulación, era necesaria la previa decisión de la Administración pública mediante el otorgamiento de la respectiva licencia o autorización para poder ejercer el derecho o la actividad, sin que mientras tanto el ciudadano pueda iniciarla. Esos mecanismos, si bien garantizaban que el ejercicio de las actividades por los ciudadanos estaba garantizado en cuanto se examinaba con carácter previo a su desarrollo las exigencias normativas que se establecían, es lo cierto que esa previa actuación administrativa comportaba una importante rémora para el ejercicio de tales actividades.

Esos inconvenientes del sistema de autorización previa, que no era exclusivo de nuestro Derecho, es el que se propuso alterar la Directiva de Servicios, que pretendía precisamente simplificar el acceso a las actividades reguladas, simplificando la actuación de las Administraciones para el control de ese sometimiento a la normativa aplicable. La Directiva de Servicios, en puridad de principios, establece un régimen primario por el cual la regla general es que para el ejercicio de esas actividades o servicios con regulación específica no era necesario obtener esa previa decisión administrativa, ese título habilitante, sería suficiente con que el propio interesado declarase a la Administración que estaba en

condiciones para dicho ejercicio conforme a la propia normativa reguladora, lo cual le habilitaba para hacer efectivo su derecho, con el condicionante de que la Administración podría posteriormente constatar la efectividad de dicha declaración y, en su caso, denegar el ejercicio de la actividad ya iniciada. Y esa regla general se ve completada, en el régimen de la Directiva de Servicios, con algunas excepciones (...) que no es preciso examinar aquí por no trascender al debate”.

En consecuencia, la Ley 8/2009 recogió las modificaciones legislativas que se consideraron precisas para la adaptación de la normativa autonómica a esta Directiva de Servicios. Tal y como señalaba su preámbulo, la Ley 8/2009 *“plasma la voluntad de liberalizar la economía madrileña mediante la simplificación administrativa y la eliminación de las barreras burocráticas que dificultan el ejercicio de las actividades económicas, pasando así, de una Administración que en determinados supuestos puede ser un freno a la actividad económica a una Administración proactiva y que facilita su libre ejercicio en la Región”.*

Con ese objetivo, la Ley 8/2009 modificó el artículo 21 de la Ley 1/1999 al que se remite el artículo 27.1 de la norma proyectada para sustituir el régimen de autorización previa por el de declaración responsable para el inicio de la actividad.

Siguiendo con la exégesis del artículo 27 del proyecto que nos ocupa, vemos que su apartado 3, utiliza dos términos diferentes, comunicación y declaración responsable, para referirse respectivamente al cese de actividad y a las modificaciones que puedan surgir. Y si bien el verbo “comunicar” se liga claramente al cese de la actividad, sin embargo, la ubicación de la frase *“o a comunicar el cese de la actividad”* puede inducir a confusión, ya que está situada en medio de la

declaración responsable que ha de presentarse para las modificaciones que surjan en la actividad.

A este respecto la tan citada Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2022 distingue claramente ambas figuras diciendo:

«Es cierto que a la luz de esa normativa casuística, que ha examinado con esmero la doctrina con el fin de obtener diferencia entre una y otro mecanismo de inicio del procedimiento, ha llevado a la conclusión de que la declaración responsable, que parece reforzada en la misma definición legal, quedaría reservada para aquellas actividades de mayor rigor en cuanto a su ejercicio, por afectar más intensamente a los bienes o intereses públicos; en tanto que la comunicación previa quedaría reservada para las de menor afectación a dicho interés. Se trataría de que el Legislador común ha establecido esta dualidad de medios para la liberalización del ejercicio de actividades con la finalidad de que, al regular dichas actividades por la normativa correspondiente, el titular de dicha potestad normativa pueda hacer la discriminación entre una u otra forma de acceso. Es decir, será esa normativa sectorial la que deberá determinar, entre las condiciones que se imponen para ejercerla, si la concurrencia de cumplir “los requisitos establecidos en la normativa vigente... [o] dato relevante” para el ejercicio de la concreta actividad se cumplen en el solicitante y si debe realizarse dicha puesta en conocimiento con una declaración responsable o una comunicación previa; dando oportunidad a imponer, en dicha normativa sectorial, una mayor o menor exigencia de presupuestos para su ejercicio en uno u otro caso. Lo que no ofrece duda es que el Legislador común no ha impuesto condición alguna para esa determinación, aunque si impone una concreta prohibición, que ambos medios de comunicación son alternativos, porque el párrafo

sexto de este artículo 69 excluye que sea posible la exigencia de ambas acumulativamente».

En este caso, si bien la utilización del verbo “comunicar” (que se mantiene en el anteproyecto de reforma legislativa) resulta poco afortunada, cabe entender que el legislador autonómico ha querido someter el inicio de la actividad o *“cualquier modificación que afecte a la a la declaración inicial”* (artículo 21.1), al régimen de declaración responsable, dada la regulación que establece a continuación el artículo 21.2 de la Ley 1/1999 en línea con el concepto de declaración responsable que se contempla en el artículo 69.1 de la LPAC.

En coherencia con dicha regulación, el texto proyectado somete a declaración responsable el inicio de la actividad y cualquier modificación *“incluido el cambio de titular”*, y somete a comunicación el cese de la actividad (artículo 27.3). Ahora bien, en caso de cambio de titular, convendría aclarar que la declaración responsable debe aportarla el nuevo titular, pues es él quién lógicamente tiene que asumir los compromisos que dicha declaración comporta, tal y como dijimos en nuestro Dictamen 83/23, y que efectivamente ha sido tomada en consideración en el Decreto 19/2023, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid.

Por último, se ha de observar que el anteproyecto de reforma legislativa somete también el cese de la actividad a declaración responsable (*“Los titulares de la actividad turística o sus representantes están obligados a comunicar a la dirección general competente en materia de turismo, el inicio de su actividad, o cualquier modificación, cese o cambio de titularidad que afecte a la declaración inicial, a través de una declaración responsable”*); lo que entraría en clara contradicción con la norma reglamentaria proyectada, que a nuestro juicio, y con la salvedad

expuesta, resulta más acorde con el régimen de declaraciones responsables y comunicaciones previsto en la LPAC.

En adición a lo dicho hasta ahora, el artículo 28 de la norma proyectada recoge la esencia del nuevo régimen de declaración responsable, esto es, que es suficiente con que el propio interesado declare a la Administración que está en condiciones para el ejercicio de la actividad conforme a la propia normativa reguladora, para que pueda hacer efectivo su derecho, sin la exigencia de la comprobación y decisión previa de la Administración. Y ello sin perjuicio de estar en posesión *“de otras autorizaciones administrativas, declaraciones responsables, informes favorables o cualquier otro título jurídico habilitante que resulten preceptivos para la apertura y funcionamiento del establecimiento de alojamiento de turismo rural”*.

El inciso segundo del artículo 28.1 señala que la presentación de la declaración responsable *“dará lugar a su inmediata categorización y, en su caso, clasificación, sin perjuicio de las pertinentes actuaciones de inspección y de control posterior”*. Este inciso, además de que debería incluir la referencia al establecimiento de alojamiento de turismo rural que es el objeto de la categorización y clasificación que se indica en el precepto, a nuestro juicio, invierte los conceptos. En efecto, según las modalidades (hotel rural, casa rural y apartamento de turismo rural) establecidas en el artículo 4 de la norma proyectada, todos los establecimientos son objeto de clasificación en estas tres formas, pero la categorización solo afecta a los hoteles rurales conforme a lo dispuesto en artículo 18. Por ello, la expresión *“en su caso”* debería preceder a la categorización y no a la clasificación, pues esta última se ha de realizar en todo caso.

El artículo 28.2 se refiere a la inscripción del establecimiento hotelero *“en el Registro de Empresas Turísticas”*, una vez presentada la declaración responsable de inicio de actividad, remitiéndose a lo

dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1/1999. En relación con ello debe significarse que el anteproyecto de modificación de la ley, pretende el cambio de denominación del citado registro como aparece en el texto legal “*Registro de Empresas Turísticas*” (según la modificación por la Ley 8/2009), por el de “*Registro General de Empresas y Entidades Turísticas*”, por lo que para evitar el desfase en caso de aprobación de la ley modificativa podría o bien no acometerse el cambio legal de denominación o bien evitar incluir dicha denominación en el precepto reglamentario, pudiendo aludirse simplemente al registro previsto en el artículo 23 de la Ley 1/1999.

El artículo 29 se refiere al informe previo de clasificación en términos análogos a lo establecido en el artículo 7 del Decreto 117/2005 , si bien la ubicación sistemática de este último, antes de la solicitud de autorización para el inicio de la actividad prevista, parece más adecuada, al tratarse de un procedimiento de consulta previa del promotor de un establecimiento de alojamiento de turismo rural sobre el tipo y en su caso, la categoría del establecimiento proyectado, por lo que sería más correcto que el nuevo texto lo incluyera antes del precepto relativo a la declaración responsable para el inicio de la actividad a la que se refiere el artículo 27 de la norma proyectada.

En relación con este informe previo resulta trasladable lo indicado en el dictamen del Consejo de Estado 2059/2010, de 7 de octubre, a propósito del proyecto de modificación del Decreto 159/2003, de 10 de julio, de Ordenación de Establecimientos Hoteleros de la Comunidad de Madrid, cuando indicó que *«dada la finalidad de la consulta, parece que debiera completarse el último inciso del apartado 2 de este artículo en el sentido siguiente: “La Dirección General competente en materia de turismo podrá solicitar al promotor cualquier otro documento que resulte necesario para verificar que la actuación proyectada se ajusta a la normativa vigente o para determinar el grupo y categoría correspondientes”»*.

En el apartado 2 relativo a la contestación no vinculante, sería oportuno sustituir el adverbio “*exclusivamente*” por el de “*meramente*” en relación al carácter indicativo, más acorde con el lenguaje jurídico.

Por último, el apartado 3 del artículo 29 añade que el informe previo deberá emitirse en un plazo máximo de tres meses. No parece que la falta de contestación en dicho plazo pueda implicar la aceptación de los criterios expuestos por los interesados en su solicitud, es decir, que opere el silencio positivo, si bien en aras de una mayor seguridad jurídica, sería aconsejable introducir una previsión en este sentido.

A continuación, el artículo 30 es relativo a la forma y al lugar de presentación tanto de las declaraciones responsables como de las solicitudes de informes previos y de dispensas. Y lo hace reproduciendo lo establecido al respecto en la LPAC, y añadiendo además, las direcciones concretas de las páginas web de la Comunidad de Madrid para cada caso.

El artículo 31 con el título de “*Forma en la que se practicarán las notificaciones y medios para realizar la aportación de documentación*”, contiene dos materias diferentes, que habrían de separarse en dos artículos conforme al criterio de la directriz 26 de un artículo, una materia. En cuanto al fondo, y en lo relativo a las notificaciones, nada objetamos a los apartados 1 y 2, por ser conformes a lo dispuesto en esa materia en la LPAC.

Sin embargo, la redacción relativa a los medios para presentar documentos (apartado 3 del actual artículo 31) es confusa y se insta a su revisión. En efecto, se inicia con la frase “*La documentación necesaria puede anexarse a la solicitud o a la declaración responsable, pero...*”. Sin embargo, ya hemos visto que con la declaración responsable de inicio de la actividad (artículo 27.1 y 2 del proyecto) no se precisa aportar documentación; no así en la solicitud de informe

previo de clasificación regulada en el artículo 29, que sí se contiene la previsión de incorporar el proyecto u otros documentos que el promotor estime necesarios.

Recoge además la mención de que el interesado no tiene que aportar los documentos que ya obren en poder de la Administración o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración, algo ya contemplado en el artículo 28 de la LPAC, por lo que es innecesaria su reproducción. Lo mismo puede decirse en cuanto a que no cabe oposición al requerimiento de documentación cuando se esté en el ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección, que también se contiene en la LPAC. Ambas podrían suprimirse, en primer lugar, por la materia, ya que estamos en un artículo relativo a los medios o la forma en que pueden aportarse los documentos por el interesado a la Administración; y además, porque esto ya se regula en la LPAC.

En consecuencia, se insta a una nueva redacción más sencilla y clara de *“la forma de aportar documentación”* y por razones de sistemática estaría mejor a continuación del artículo relativo a la forma de presentación de las solicitudes y antes de las notificaciones.

El último precepto de la parte dispositiva de la norma es el artículo 32 que contempla el régimen de dispensas de algunos de los requisitos mínimos exigidos, siendo este un régimen general para todos los establecimientos de alojamiento de turismo rural.

La redacción de los dos primeros apartados resulta adecuada desde el punto de vista jurídico. En cuanto al apartado 3 convendría precisar un poco más qué se entiende por *“edificios que en su totalidad o parte se hallen especialmente protegidos”*. Así se podría añadir *“por sus valores arquitectónicos, históricos o artísticos”*, que son los mismos términos utilizados en el artículo relativo a las dispensas del reciente Decreto 19/2023, de 15 de marzo, por el que se regula la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid.

Por lo que se refiere a las disposiciones de la parte final, se observa que la disposición transitoria primera establece que las solicitudes de informe previo y las de dispensas presentadas con anterioridad a la entrada vigor de la norma proyectada *“seguirán tramitándose de conformidad con lo dispuesto en la normativa anterior”*, salvo que los interesados voluntariamente se acojan a la nueva regulación, en cuyo caso, se les impone la obligación de archivar o desistir de la solicitud presentada según los casos. No se entiende bien esta distinción a qué obedece, por lo que sería conveniente clarificarla. En todo caso, se observa que la aplicación del régimen anterior es en lo relativo al procedimiento y no en el aspecto sustantivo de la nueva regulación.

La disposición transitoria segunda establece un plazo de tres años para adaptar las instalaciones de los establecimientos de alojamiento de turismo rural, sin perjuicio del régimen de dispensas del artículo 32. Ahora bien, la expresión final *“salvo los que en la normativa específica técnica se recoja que no se les exige su aplicación de forma obligatoria”* es confusa y por tanto, se insta a revisar su redacción para clarificar la aplicación del régimen transitorio.

Lo mismo puede decirse del apartado 2, respecto de los supuestos en los que no será de aplicación el plazo de adaptación de tres años (cuando se inicie la reforma de las instalaciones antes de que finalicen los tres años) pero a continuación se señala que *“le será inmediatamente exigible”*, siendo conveniente clarificar la redacción.

La disposición derogatoria única contiene en su primer párrafo una derogación tácita, que puede generar inseguridad jurídica y que es preciso suprimir, de conformidad con lo dispuesto en la directriz 41. En consecuencia, basta la derogación expresa y clara del Decreto 117/2005, que quedaría establecida en un único párrafo.

El proyecto se cierra con una disposición final primera, que contiene la habilitación normativa al titular de la consejería competente en materia de Turismo para el desarrollo de la norma, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final segunda regula la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto debe ajustarse a las directrices de técnica normativa aprobadas por el ya citado Acuerdo del Consejo de Ministros de 2005.

Así, hemos de efectuar algunas observaciones, sin perjuicio de otras que hemos ido apuntando al analizar las cuestiones materiales en la consideración jurídica anterior.

En la parte expositiva, entendemos que en el cuarto párrafo, en la frase *“Con el transcurso del tiempo hasta nuestros días el turismo rural”* puede suprimirse, por redundante, la expresión *“hasta nuestros días”* y en todo caso, ha de añadirse una coma antes del sujeto de la frase: el turismo rural.

En el párrafo quinto, se propone sustituir la palabra *“tránsito”* por *“cambio”* que se reputa más adecuada y de mejor comprensión.

En el párrafo octavo, sobra la expresión *“al encontrarse”* que precede a *“sin trabas ni rigideces”*.

En el párrafo décimo, se sugiere cambiar el tiempo verbal *“y crea”* un marco normativo, por el gerundio *“creando”*.

En el párrafo decimosegundo, entendemos que la referencia correcta al reglamento de uso de régimen interior es al artículo 15 y no al artículo 9.1.

En el artículo 9.3 ha de cambiarse el tiempo verbal de “pueden” solicitar, por el de futuro (“*podrán*”) que es el utilizado en los dos apartados precedentes.

En el artículo 12.2 donde dice el pago debe “*efectuarlo*” debe decir “*efectuarse*”.

En el artículo 17 se mencionan las especificaciones contenidas en esta “*sección*” cuando se trata de un “*capítulo*”.

En el artículo 30.3 las palabras “*los Certificados Electrónicos*” deben ir en minúsculas conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales y de acuerdo con las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española.

En el artículo 31.3 (“*puede anexarse*”) el tiempo verbal que ha de utilizarse es el futuro y no el presente, conforme al título del artículo y como hacen los párrafos precedentes.

En el artículo 32, la dirección general competente en materia de “*turismo*”, la inicial de la materia debe figurar en mayúscula. Y en el mismo sentido, la referencia en la disposición final primera.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora de la formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, una de las cuales tiene carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se regula la ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural de la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 30 de marzo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 166/23

Excma. Sra. Consejera de Cultura, Turismo y Deporte

C/ Alcalá, 31 – 28014 Madrid