

A.G.- 13/2023

S.G.C.: 15/2023

S.J. 6/2023

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, en relación con 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.**

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. - A la citada petición de Informe, recibida el 26 de enero de 2023, se acompañaba la siguiente documentación:

- 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.
- Memoria para la consulta pública firmada por el Viceconsejero de Cultura y Turismo, de 30 de junio de 2022.

- Resolución del Director General de Turismo, de 30 de junio de 2022, por la que se inicia el trámite de consulta pública para la modificación del decreto 117/2005, de 20 de octubre, de autorización y clasificación de alojamientos de turismo rural en la Comunidad de Madrid.
- Informe de la consulta pública publicada el día 15 de julio de 2022.
- 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 (versión 1).
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, de 8 de noviembre de 2022, elaborada por la Dirección General de Turismo (versión 1).
- Informe 72/2022 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 23 de noviembre de 2022.
- Informe de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), por razón de género, de 14 de noviembre de 2022.
- Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), sobre el impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 15 de noviembre de 2022.
- Informe de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social), por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, de 14 de noviembre de 2022.
- Informe de la Dirección General de la Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior), de 2 de diciembre de 2022.
- Formulario de “Declaración responsable de Inicio de Actividad de Hoteles, Pensiones y Turismo Rural”.

- Formulario de “Solicitud de Dispensas en Alojamiento Turístico”.
- Oficio de remisión firmado por la Secretaria del Consejo de Consumo, de 29 de noviembre de 2022, adjuntando el Informe del Consejo de Consumo, de 24 de noviembre de 2022 y Certificado del Acuerdo adoptado por la Comisión Permanente del Consejo de Consumo, de 28 de noviembre de 2022.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia y Consejería de Educación y Universidades, de 14 de noviembre de 2022, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 21 de noviembre de 2022, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 21 de noviembre de 2022 por el que se remiten observaciones formuladas por la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, mediante Informe de fecha 18 de noviembre de 2022.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 21 de noviembre de 2022, por el que se adjunta informe de observaciones de la Dirección General de Comercio y Consumo de 18 de noviembre de 2022 y de la Dirección General de Economía, de 15 de noviembre de 2022, desde el punto de vista de impacto en la unidad de mercado y la defensa de la competencia.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 24 de noviembre de 2022, por el que se formula una observación a instancia de la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de 22 de noviembre de 2022, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 23 de noviembre de 2022, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 14 de noviembre de 2022, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- 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 (versión 2).
- Memoria ejecutiva del análisis de imparto normativo, de 21 de diciembre de 2022, elaborada por la Dirección General de Turismo (versión 2).
- Resolución de 21 de diciembre de 2022, del Director General de Turismo, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública del 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.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 22 de diciembre de 2022, por el que se otorga audiencia directa a la Federación de Municipios de Madrid.
- Acuse de recibo de notificación telemática aceptada en fecha 23 de diciembre de 2022, por la Federación de Municipios de Madrid.
- Escrito de alegaciones de 16 de enero de 2023, formulado por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid (COAM), al 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.
- 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 (versión 3).

- Memoria ejecutiva del análisis de imparto normativo, de 23 de enero de 2023, elaborada por la Dirección General de Turismo (versión 3).
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 25 de enero de 2023, relativo al Proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación de alojamiento de turismo rural en la Comunidad de Madrid.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta tiene por objeto, según indica su artículo 1, la ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural.

La Memoria ejecutiva del Análisis del Impacto Normativo del Proyecto de Decreto (en adelante, la MAIN) que obra en el expediente señala que el mismo tiene como finalidad:

“El presente proyecto normativo cumple con el fin de establecer una regulación imprescindible actualizada de la ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural de la Comunidad de Madrid.

Además, la misma satisface la finalidad de crear un marco normativo reglamentario claro y que facilita el conocimiento y comprensión para los propietarios y usuarios.

Por otro lado, con esta nueva norma se cumple con el objetivo de revisión de términos y requisitos para adaptar el vigente decreto a las normativas y circunstancias actuales, al objeto de disponer de un marco normativo que facilite la adecuación y la calidad de la oferta y las rápidas transformaciones que este sector está experimentando.

Finalmente, se introducen mejoras en relación con la accesibilidad de los alojamientos, con objeto de seguir avanzando en materia de inclusión en materia de discapacidad y, en consecuencia, mejorar la oferta autonómica en cuanto a la calidad de la misma”.

El Proyecto se compone de una Parte Expositiva, una Parte Dispositiva, conformada por treinta y tres artículos y de una Parte Final integrada por una dos Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y dos Disposiciones finales. Además, se incluye un Anexo.

La parte dispositiva se divide en cuatro Capítulos que se distribuyen de la siguiente manera:

- El Capítulo I, “Disposiciones generales” comprende los artículos 1 a 4, dedicados respectivamente al “Objeto”, “Definiciones”, “Ámbito de aplicación y “Modalidades”.
- El Capítulo II “Disposiciones sustantivas comunes a todos los alojamientos rurales” comprende los artículos 5 a 17 que se refieren en concreto a la “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”, “Servicios de restauración”, “Reglamento de régimen interior”, y al “Régimen de inspección y sancionador”.
- El Capítulo III “Requisitos sustantivos específicos”, que comprende los artículos 18 a 27, se distribuye en tres secciones, la Sección 1ª, “Hoteles Rurales”, artículos 18 a 21, que regulan respectivamente, “Definición”, “Clasificación”, “Requisitos técnicos mínimos comunes a los hoteles rurales” y a los “Requisitos técnicos mínimos específicos por categorías”. La Sección 2ª, “Casas Rurales”, artículos 22 a 24, referidos a la “Definición”, “Régimen de explotación”, y a los “Requisitos mínimos para las casas rurales”. La Sección 3ª, “Apartamentos de Turismo Rural”, que comprende los artículos 25 a 27, que se refieren respectivamente a la “Definición”, “Requisitos técnicos mínimos”, y a los “Apartamentos-estudios”.

- El Capítulo IV “Aspectos procedimentales”, que comprende los artículos 28 a 33, 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 dispensa”, “Forma en la que se practicarán las notificaciones y medios para realizar la aportación de documentación” y a las “Dispensas”.

En la Parte Final, la Disposición Transitoria primera, regula los procedimientos en tramitación, y la Disposición Transitoria segunda recoge la adaptación a la nueva normativa. La Disposición Derogatoria única recoge la derogación normativa. Finalmente, las disposiciones finales se refieren respectivamente a la habilitación normativa y a la entrada en vigor.

El Anexo se refiere al Modelo de placa a que alude el artículo 5 del Decreto.

Segunda. - Marco competencial y cobertura normativa.

El artículo 148, apartado 1, regla 18ª, de la Constitución Española declara que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”.

Con base en el precepto constitucional transcrito, la Comunidad de Madrid ha asumido, con carácter exclusivo, la competencia para la “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”, de conformidad con lo señalado en el artículo 26, apartado 1.1.21, de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en adelante, Estatuto de Autonomía).

Al amparo de dicha previsión estatutaria se dictó la Ley 8/1995, de 28 de marzo, de Ordenación del Turismo en la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 8/1995), cuyo preámbulo señala que dicha disposición se ha de ver, ante todo, “como un proceso de racionalización y síntesis del marco legal existente, y como un

instrumento de promoción y estímulo de la oferta turística, estableciendo el marco legal adecuado para su crecimiento en términos de calidad y competitividad”.

Posteriormente, la Ley 8/1995, queda derogada por la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo, (en lo sucesivo, Ley 1/1999) conforme establece en su Disposición Derogatoria única justificándose en el Preámbulo la derogación de la Ley 1/1999, “por la necesidad de solventar disfunciones y lagunas que por su importante incidencia en la actividad económica sectorial venían siendo reclamadas a la Administración prácticamente desde su entrada en vigor y que incidían en aspectos fundamentales como la planificación, la ordenación de las infraestructuras que conforman la oferta turística básica, el reconocimiento de segmentos de actividad esenciales para el desarrollo turístico de la región, como el turismo rural, la incidencia en la actividad turística de las distintas administraciones y agentes implicados, los principios de la potestad sancionadora y la proporcionalidad en la disciplina turística, entre otros”.

El artículo 25 de la Ley 1/1999 dispone que los servicios de alojamiento turístico se ofertarán bajo alguna de las siguientes modalidades:

- d) Establecimientos de turismo rural
(...)

Y en su artículo 29 entiende por establecimientos de turismo rural aquellas instalaciones situadas en el medio rural que, con características singulares, se destinan al alojamiento turístico de forma habitual, mediante precio.

Por otro lado, el artículo 6.f), de la Ley 1/1999, establece que, en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, corresponderá al titular de la consejería competente en materia de turismo y, en su caso, al titular de la dirección general competente en dicha materia, la ordenación del sector turístico, entendiéndose por ordenación la potestad reglamentaria y el control de la actividad.

En virtud de esta competencia, se aprobó el Decreto 117/2005, de 20 de octubre, de autorización y clasificación de alojamientos de turismo rural en la Comunidad de Madrid, (en adelante, Decreto 117/2005)

El Proyecto de Decreto pretende llevar a cabo una actualización de la normativa en la materia, previendo la derogación del Decreto 117/2005.

Asimismo, no podemos dejar de señalar, aunque sea a título meramente ilustrativo, que se halla en tramitación el Anteproyecto de la Ley de modificación de la Ley 1/1999, a cuya redacción conviene atender en el informe del presente Proyecto de Decreto.

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, se estima que la Comunidad de Madrid tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

Tercera. - Naturaleza jurídica y límites.

El Proyecto de Decreto se caracteriza por su vocación de permanencia, por innovar el ordenamiento jurídico y por dirigirse a una pluralidad indeterminada de destinatarios, de suerte que participa de la naturaleza jurídica propia del reglamento administrativo, en su condición de disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración Pública y con valor subordinado a la ley, según la definición generalmente aceptada por nuestra Jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2001, con cita de las anteriores de 14 de octubre de 1996, 17 de junio de 1997 y 18 de junio de 2001).

Procede, por tanto, atender a la competencia y al procedimiento para la tramitación del mismo. Así, en primer lugar, debe determinarse si concurre competencia suficiente en el Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, acreditada ya la competencia autonómica por razón de la materia.

En este sentido, ninguna duda se suscita sobre la competencia suficiente del Consejo de Gobierno, como titular originario de la potestad reglamentaria, de conformidad con el artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

Asimismo, nada cabe oponer en cuanto al rango de la norma –Decreto–, que es el pertinente, a tenor del artículo 50.2 de la precitada Ley 1/1983.

Cuarta. - Procedimiento.

El ordenamiento autonómico madrileño cuenta con una regulación completa y cerrada del procedimiento para la elaboración de normas reglamentarias tras la aprobación del 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) que, a tenor de lo señalado en su parte expositiva, tiene por objeto “establecer una regulación completa del procedimiento de elaboración propio de las disposiciones normativas de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y su planificación, garantizando la calidad normativa y profundizando en la simplificación y racionalización de trámites para conseguir una mayor eficacia y eficiencia en su funcionamiento”.

El artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

De acuerdo con ella, el artículo 5 del Decreto 52/2021 establece en relación con la consulta pública que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del correspondiente texto se sustanciará la consulta pública prevista en el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En el caso de proyectos de decreto y anteproyectos de normas con rango de ley, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se llevará a cabo por la consejería proponente previo acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Para el resto de proyectos normativos, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid se realizará directamente por la consejería responsable de la iniciativa, dando cuenta con carácter previo a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa, a cuyos efectos se dictará la correspondiente instrucción.

2. La consulta pública se realizará en un plazo no inferior a quince días hábiles para que los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, a cuyos efectos se pondrán a disposición los documentos e información necesarios.

3. El centro directivo proponente elaborará una memoria o ficha descriptiva de la consulta pública, en la que se reflejarán las siguientes cuestiones:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las alternativas regulatorias y no regulatorias.

4. Podrá prescindirse del trámite de consulta pública:

- a) En el caso de normas presupuestarias u organizativas.
 - b) Cuando concurren graves razones de interés público que lo justifiquen.
 - c) Si carece de impacto significativo en la actividad económica.
 - d) Si no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios.
 - e) Cuando regule aspectos parciales de una materia
5. La concurrencia de una o varias de las causas enunciadas en el anterior apartado será apreciada por el centro directivo proponente y se justificará en la MAIN”.

Ello implica que, dada la generalidad de los términos en que aparecen definidos, deberá realizarse, en cada caso concreto, una labor interpretativa para determinar si, a la vista de las circunstancias del caso, concurre o no alguno de los supuestos contemplados en el apartado 4 del artículo 60 de la Ley 10/2019 y en el apartado 4 del artículo 5 del Decreto 52/2021.

En este procedimiento se ha efectuado tal consulta, así se refleja en la documentación aportada y justificándose en la MAIN. En este punto, hay que advertir que, como se desprende del Portal de Transparencia y -consta en el expediente remitido, la Resolución del Director General de Turismo, de 30 de junio de 2022, por el que se inicia el trámite de consulta pública-, va referida al Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 117/2005, de 20 de octubre, de autorización y clasificación de alojamientos de turismo rural en la Comunidad de Madrid; de cuya literalidad parece desprenderse que el texto sometido a consulta pública no tenía por objeto una nueva norma sino la modificación del Decreto 117/2005.

Esta observación se ve confirmada en el Acuerdo de 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, de autorización y clasificación de alojamientos de turismo rural en la Comunidad de Madrid, y el mismo carácter se desprende de la Memoria del Viceconsejero de Cultura y Turismo, de 30 de junio de 2022.

Así las cosas, pretendiendo el Proyecto analizado la aprobación de un nuevo Decreto, se observa cierta divergencia entre el contenido y finalidad del Proyecto que se analiza y la documentación relativa al trámite de consulta pública.

Por tanto, sería necesario aclarar en la MAIN este aspecto, en aras a acreditar, con absoluta certeza, que el texto objeto de exégesis se corresponde, en su finalidad y aspectos más sustanciales, con el sometido al trámite de consulta pública.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Al figurar la MAIN debe darse por cumplimentado el artículo 6 del Decreto 52/2021. Según viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en sus dictámenes (por todos, Dictamen 8/2021, de 12 de enero), la actualización de la MAIN permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia “responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”.

Se observa, en este punto, que se han elaborado tres memorias, incorporando, a las sucesivas versiones, los trámites que se han ido realizando a lo largo del procedimiento. De esta manera, podemos afirmar que la MAIN cumple con la configuración que de la misma hace 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 hasta culminar con una versión definitiva (vid. en este sentido, el Dictamen de la citada Comisión Jurídica Asesora 15/2020, de 23 de enero).

La norma, además, es propuesta por la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, que ostenta competencias en materia de cultura, según lo dispuesto en 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 el Decreto 229/2021, de 13 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 52/2021 puesto que la presente propuesta de Decreto afecta a intereses legítimos de las personas, el Proyecto se ha sometido al correspondiente trámite de audiencia e información pública, para recabar las posibles opiniones de los ciudadanos afectados sobre su texto según se desprende del contenido del expediente y de la propia MAIN, en la que se hace mención a la publicación del texto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. En la MAIN y en la documentación aportada consta que se han presentado alegaciones por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso. La Memoria aportada cumple, con carácter general, lo dispuesto la norma previamente transcrita.

Consta el informe de impacto por razón de género, evacuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Además, se ha evacuado el informe de impacto en materia de familia –exigido por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas – y en materia de infancia y adolescencia –por imperativo de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por otra parte, consta el Informe que valora el impacto de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 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 y artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

Se ha emitido el informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, conforme a lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

Además, el Decreto 52/2021, exige en su artículo 4.3 que el Proyecto sea remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías, para que éstas, a su vez, emitan informe sobre el texto circulado.

Se ha de indicar, en relación con dicho extremo, y de acuerdo con la documentación consignada en los Antecedentes del presente Dictamen, que sólo han formulado observaciones al Proyecto, la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, y se han aportado los informes de la Dirección General de Economía y de la Dirección General de Comercio y Consumo de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, y las observaciones formuladas por la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.

Se ha incorporado al expediente, el informe del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid y el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, emitido en cumplimiento del artículo 4.2.e) del Decreto 52/2021.

Se ha aportado también el informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano de acuerdo con 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 en la Comunidad de Madrid, establece que la regulación de nuevos procedimientos administrativos, o las modificaciones de los ya existentes.

Finalmente, por lo que se refiere a los trámites previos, ha de destacarse que el artículo 3 del Decreto 52/2021 establece que:

- “1. Durante el primer año de cada legislatura, se publicará en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid el Plan Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno para dicho periodo. El plan contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que las Consejerías prevean elevar durante la legislatura a la aprobación del Consejo de Gobierno. Anualmente, la Comisión Interdepartamental para la reducción de Cargas Administrativas y de Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, prevista en el artículo 13, revisará dicho Plan pudiendo formular propuesta para que ulteriormente el Consejo de Gobierno proceda a su modificación para adaptarlo, en su caso, a las circunstancias sobrevenidas o de oportunidad que lo justifiquen.
2. La elaboración del Plan se atribuye a la consejería competente en materia de Coordinación Normativa de la Comunidad de Madrid, a partir de las propuestas remitidas por cada una de las Consejerías, con objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. La propuesta formulada se someterá a la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid, a efectos de su revisión y, con carácter previo a su posterior elevación al Consejo de Gobierno para su aprobación.
3. En el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN). Asimismo, la MAIN indicará si la norma debe someterse a evaluación "ex post" por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.
4. Las Consejerías deberán evaluar los resultados de aplicación de las iniciativas que les correspondan, en coordinación con la Consejería competente en materia de Coordinación Normativa”.

El Proyecto de Decreto se encuentra incluido en el Plan Normativo para la XII Legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 10 de noviembre de 2021.

Dada la naturaleza y contenido de la norma proyectada, se señala en la MAIN, que el contenido de este Proyecto de Decreto no tiene impacto ni efecto que determinarían la obligación de efectuar evaluación ex post., de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.3 del Decreto 52/2021.

En definitiva, hasta el momento de evacuación del presente Informe, la tramitación del Proyecto se ha acomodado a lo exigido por el ordenamiento jurídico.

Quinta. - Análisis del articulado.

Se estudiará, a continuación, el articulado del Proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo aspecto, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”) que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid “por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa (...)”, como recientemente ha señalado la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

De acuerdo con la Directriz 6, el título de la norma se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición. En este caso, se identifica como Proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto sometido a consulta consta de una Parte Expositiva, una Parte Dispositiva y una Parte Final.

La Parte Expositiva del Proyecto, carece de título como indica la Directriz 11 y se ajusta, con carácter general, a la Directriz 12 al describir el contenido de la norma e indicar su objeto y finalidad; además menciona los antecedentes normativos y se refiere también a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Asimismo, se han recogido los aspectos más relevantes de la tramitación: los informes preceptivos de coordinación y calidad normativa; los informes de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social sobre los impactos de carácter social; de las

secretarías generales técnicas de las diferentes consejerías; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte; de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano y el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, se pone de manifiesto que la norma se ha elaborado de acuerdo a los principios de buena regulación: principios de necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y se justifica en la exposición de motivos la adecuación del Decreto proyectado a dichos principios, que es lo que exige el texto legal.

En este sentido, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen de 18 de enero de 2018, señala: “ (...) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedaría suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.

Por último, advertimos que en la fórmula promulgatoria se añade debidamente la expresión “de acuerdo con/oída la Comisión Jurídica Asesora”, en aplicación de lo señalado en la Directriz 16, incluyendo así la doble posibilidad que asiste al órgano que ha de aprobar la norma; en este sentido cabe citar el Dictamen 487/2017, de 23 de noviembre de 2017, de la propia Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, así como el Dictamen 280/2019, de 27 de junio de 2019, que indica: “(...) Como es obvio, cuando se somete a esta Comisión un proyecto reglamentario debe recoger las dos posibilidades “oída “y “de acuerdo”, puesto que no se sabe cuáles serán las observaciones de esta Comisión ni la decisión final que sobre el proyecto tome el Consejo de Gobierno que es el verdadero titular de la potestad reglamentaria

conforme el artículo 22 de Estatuto de Autonomía y no la consejería que se limita a elevar al Consejo de Gobierno un proyecto de decreto”.

Al iniciar el estudio de la parte dispositiva, y como cuestión de técnica normativa, cabe señalar que de conformidad con la Directriz 20:

“División. El artículo es la unidad básica de toda disposición normativa, por lo que esta división debe aparecer siempre en dichas disposiciones. El articulado se podrá dividir en:

- a) Libros.
- b) Títulos.
- c) Capítulos.
- d) Secciones.
- e) Subsecciones.

No se pasará de una unidad de división a otra omitiendo alguna intermedia, salvo en el caso de las secciones, ya que los capítulos podrán dividirse en secciones y estas, si procede, en subsecciones, o bien directamente en artículos”.

Por tanto, atendiendo a estos criterios y teniendo en cuenta que la división en libros es excepcional en las disposiciones normativas. y que únicamente los anteproyectos de ley o proyectos de real decreto legislativo muy extensos y que traten de codificar un determinado sector del ordenamiento jurídico podrán adoptar esta división, Directriz 21. Parece conveniente realizar la división del articulado en Títulos y no directamente en Capítulos omitiendo la primera de las divisiones que prevé las Directrices de técnica normativa.

En cuanto a esta parte dispositiva, el **artículo 1** establece el objeto del Proyecto de Decreto que, como ha quedado señalado ut supra, es la ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural. La definición de estos alojamientos se recoge en el **artículo 2** con el siguiente tenor literal:

“En concordancia con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, se consideran establecimientos de alojamiento de turismo rural aquellas instalaciones situadas en el

medio rural que, con características singulares, se destinan al alojamiento turístico de forma habitual, mediante precio y reúnen los requisitos previstos en esta norma y demás que le son de aplicación”.

La definición de este concepto se realiza, “conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Ley 1/1999”. Respecto de estas remisiones, se señala que además de no ser aconsejable la proliferación de las mismas, de acuerdo con la Directriz 64, la Directriz 67 prevé que cuando la remisión resulte inevitable, esta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta.

En este punto cabe recordar la posición favorable que ha mantenido el Consejo de Estado a la posibilidad de transcribir preceptos de una norma legal cuyo desarrollo se pretende, cuando ello sea necesario para facilitar la comprensión y manejo de la norma reglamentaria, pero siempre que se advierta tal circunstancia y que dicha transcripción sea literal.

El Dictamen 991/2011, de 21 de julio, con cita del Dictamen 1221/97, de 13 de marzo (cuya doctrina ha sido reiterada, entre otros, en los Dictámenes 3359/98, 1897/2004, 1564/2006 y 1290/2008), señala:

"la transcripción literal de los preceptos de la ley en una norma reglamentaria de desarrollo únicamente debe utilizarse en la medida en que sea imprescindible para que la norma reglamentaria alcance un grado de comprensión suficiente. En estos casos, cuando se opta por advertir que efectivamente se está transcribiendo un precepto legal, dicha transcripción deberá ser literal, no siendo admisible en ningún caso que, a pesar de advertir dicha transcripción a través de la cita del precepto legal correspondiente, se altere, aunque sea mínimamente, su dicción literal" (el subrayado es nuestro).

En definitiva, la norma reglamentaria al incorporar los contenidos legales, debe respetar los términos de estos e identificar adecuadamente su origen legal.

Este artículo 2, apartados 1, 2 y 3 del Proyecto mantiene los conceptos y la redacción del artículo 2 del Decreto 117/2005, y en su apartado 4 recoge el principio de unidad de explotación y reproduce literalmente el artículo 30 de la Ley 1/1999. Teniendo en cuenta que la redacción proyectada, en modo alguno desarrolla lo establecido en el artículo 30 de la Ley 1/1999, se sugiere su supresión, por innecesario, al tiempo que por razones sistemáticas cabe decir que dicho principio, no guarda relación con lo regulado en el artículo 2, dedicado a definiciones de alojamiento de turismo rural.

El **artículo 3** se limita a fijar el ámbito de aplicación del Proyecto de Decreto a los establecimientos ubicados dentro del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, acorde con la configuración del territorio como límite general al ejercicio de las competencias relacionadas ut supra, criterio éste que ha sido reiteradamente tratado por la doctrina y también por la jurisprudencia que reconoce que la legislación autonómica tiene un carácter de formación limitada “ratione loci”, así como que el principio de territorialidad de las competencias, implícito en el sistema de autonomías políticas, debe necesariamente condicionarla (STC 87/1985 y STC 40/1998).

Se exceptúan de la aplicación del Proyecto aquellos alojamientos que, por sus circunstancias específicas, gozan de una regulación concreta, siguiendo en general lo establecido en el vigente artículo 3.

La clasificación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural se establece en el **artículo 4** de manera idéntica a la que regula el vigente Decreto 117/2005 en su artículo 4, por lo que no procede realizar observaciones.

El Capítulo II del Proyecto de Decreto concentra las disposiciones sustantivas comunes a todos los alojamientos rurales. Así el **artículo 5** del Proyecto de Decreto se refiere al deber de los establecimientos de alojamiento turístico rural de exhibir obligatoriamente la clasificación y modalidad, que transcribe lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 117/2005, ajustándose a la Directriz 45 al hacer una referencia clara y

expresa al correspondiente Anexo, en que figura el modelo de placa, sin que quepa formular observación alguna. Se suprime, respecto de la redacción del artículo del Decreto 117/2005, el término “autorizados” respecto de los alojamientos de turismo rural en consonancia con el régimen habilitante para el ejercicio de la actividad propuesto en el Proyecto de Decreto, cual es la declaración responsable.

Los requisitos mínimos generales para todas las modalidades de alojamiento turístico rural se regulan en el **artículo 6** del Proyecto de Decreto siguiendo la regulación que recoge el artículo 9 del Decreto 117/2005, si bien adicionando, a las características arquitectónicas previstas, el cumplimiento de condiciones de protección del medio ambiente previstas en el planeamiento municipal vigente y disposición de título habilitante conforme a la normativa municipal.

Hay que advertir de la supresión en la redacción propuesta, y así se justifica en la MAIN, de las limitaciones en el tiempo de alojamiento por usuario, que conforme al artículo 9 del Decreto 117/2005, no podrá ser superior a un mes de forma continuada, y del período de apertura y pleno funcionamiento que, de acuerdo con el artículo 9 citado, debe ser al menos, de siete meses al año, debiendo comunicarse a la Dirección General de Turismo los períodos de funcionamiento,

No procede realizar observaciones a lo dispuesto en el **artículo 7** sobre el sometimiento de los establecimientos de alojamiento de turismo rural a las normas sectoriales aplicables a la materia, con especial mención de la normativa vigente en materia de urbanismo, edificación, prevención de incendios, utilización y accesibilidad universal, seguridad, protección del medio ambiente y cualesquiera otras disposiciones que les resulten de aplicación.

El **artículo 8** incorpora en el Proyecto de Decreto la consideración de “públicos” a los establecimientos de alojamiento de turismo rural sin que el libre acceso a los mismos pueda ser restringido por razones de raza, sexo, identidad de género, expresión de género o características sexuales, religión, opinión, discapacidad o

cualquier otra circunstancia personal o social que suponga discriminación. Las condiciones de accesibilidad serán las determinadas por la normativa aplicable a cada tipo de establecimiento.

Así, procede traer a colación el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 1/1999, respecto del cual esta Abogacía General en su informe de fecha 18 de noviembre de 2022, se pronunció al respecto de este aspecto del siguiente modo:

“Este principio, que se concreta para el acceso a los establecimientos turísticos, se recoge igualmente en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid. Por su parte, la Ley 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 establece los principios, medidas, instrumentos y procedimientos para garantizar el derecho de toda persona a no ser discriminada por razón de su orientación sexual o su identidad o expresión de género”.

En este punto se hace necesario retomar el informe de la Dirección General de Igualdad, de 28 de junio de 2022, que obra en el expediente, en el que se señala lo siguiente:

“(…) Por tanto, si bien se entiende que dentro del término “otra circunstancia personal o social” se encuentra incluida la discriminación por razón de orientación sexual, identidad de género o expresión de género, no obstante, con el fin de recoger la discriminación específica que sufre el colectivo LGTBI, y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 3/2016, de 22 de julio, se sugiere que en los artículos arriba aludidos se incluya expresamente la referencia a la “discriminación por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género”.

El precepto proyectado parece haber acogido la recomendación trascrita. Sin embargo, se añade, más allá de esa recomendación, un concepto más, cual es el de “características sexuales”, que, sin embargo, no merece reparo alguno en la medida que es corolario del artículo 5.3 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad social y no discriminación de la Comunidad de Madrid”.

Al hilo de lo expuesto y teniendo en cuenta lo señalado, el proyecto se hace eco de dichos postulados.

El acceso y permanencia en los establecimientos de alojamiento de turismo rural, se regula en el **artículo 9** del Proyecto de Decreto en términos prácticamente idénticos a los establecidos en el artículo 15 bis del Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 1/1999. No obstante, no cabe formular objeción alguna al artículo 9 proyectado, al ser desarrollo del vigente artículo 15 de la Ley 1/1999.

Por su especial relevancia merece recordar, respecto del derecho de admisión, las consideraciones recogidas en el citado informe de la Abogacía General de fecha de 18 de noviembre de 2022:

“Respecto del derecho de admisión y como ha recogido, entre otras, la Sentencia nº 934, de la Sección 5ª, de 30 de septiembre de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, estas condiciones de admisión “... han de constar ‘bien visibles’, colocados en los lugares de acceso y haciendo constar claramente tales requisitos...”. Debe precisarse, no obstante, que la referida Sentencia se limita a recordar y aplicar el artículo 59.1.e) del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, que exigía tales requisitos.

Deviene necesario también traer a colación, en esta misma línea, la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid, que en su artículo 24, apartado segundo, que dispone:

“(...) Las condiciones para el ejercicio del derecho de admisión deberán constar en lugar visible a la entrada de los locales, establecimientos y recintos (...).”

En consecuencia, resultaría muy conveniente que se estableciera una cautela de signo similar a la que se desprende del precepto legal transcrito.

Asimismo, debe recordarse que el derecho de admisión está condicionado por el principio de igualdad proclamado en el artículo 14 de la Constitución Española, de suerte que está proscrita cualquier discriminación que se pueda producir a través del meritado derecho de admisión. A ello se refiere la precitada Sentencia 1816/2018, del Tribunal Supremo, de 19 de diciembre:

“Por ello las disposiciones ahora discutidas parecen legítimas y perfectamente equiparables con las que se exigen, y aún con mayor intensidad, a otros establecimientos donde se prestan servicios turísticos, donde, aunque esté reconocido el derecho de admisión (que no se niega tampoco a estos establecimientos), ello no supone que sea posible efectuar discriminación del tipo de la que además está expresamente proscrita en el artículo 14 de la Constitución Española. No puede entenderse ilegítimo imponer una simple exigencia de no discriminación que ya está recogida en el texto constitucional, y por ello debe confirmarse el contenido de Decreto en este punto combatido” (el subrayado es nuestro).

Tanto la negativa de admisión, como el impedimento de permanencia, ambos referidos en el artículo 15 bis, apartado 2, deben ponerse en relación con el derecho del artículo 8.i), añadido por el presente Anteproyecto, como hemos apuntado ut supra. En dicho 8.i) se hace referencia a la prohibición de discriminación. Asimismo, figura tal proscripción de discriminación en el artículo 15 proyectado. Se echa en falta, sin embargo, esta misma previsión en el artículo 15 bis, apartado 2, estimándose necesaria su inclusión por razones tanto de coherencia interna de la norma, como de seguridad jurídica -incluso a riesgo de ser algo reiterativo en esta cuestión-. Con esa referencia expresa se evitarían ulteriores dudas interpretativas en la aplicación del precepto comentado.

Esta consideración tiene carácter esencial”.

El **artículo 10** del Proyecto se refiere a los precios de modo similar a la redacción prevista en el artículo 5, apartados 1 y 2 del Decreto 117/2005, y a la facturación se refiere el **artículo 11** del Proyecto en términos semejantes al apartado 3 del citado artículo 5 del Decreto 117/2005, sin que proceda ningún reproche jurídico.

El **artículo 12** en cuanto al abono del precio, reservas y anulaciones, mantiene sustancialmente el contenido del artículo 5 del Decreto 117/2005, si bien incorpora en la redacción propuesta el principio de libertad de pactos en relación al lugar y tiempo

de abonar el precio de los servicios indicando expresamente que la formulación de reclamación no exime del citado pago.

No obstante, la redacción propuesta se aparta de lo establecido en el artículo 9.c) de la Ley 1/1999, al referirse en el apartado 1 del artículo 12, “a servicios contratados”, en vez de “servicios utilizados” tal y como se recoge en la Ley 1/1999, por lo que deberá reformularse dicho apartado a fin de ajustarse a la citada Ley.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, se advierte que el apartado 4 contiene la tipificación de una infracción grave “el incumplimiento de las condiciones pactadas”, que, sin embargo, no aparece expresamente tipificada en el artículo 58 de la Ley 1/1999. Más allá de la posible y reconocida colaboración reglamentaria en la tipificación de infracciones, hubiera sido deseable elevar la tipificación de dicha infracción a la Ley 1/1999, aprovechando la modificación que de ésta se ha programado a través del reciente Anteproyecto de Ley sometido a informe de esta Abogacía General en fechas recientes, al que hemos hecho referencia ut supra.

El **artículo 13** del Proyecto respecto de las habitaciones accesibles, en desarrollo del artículo 5 de la Ley 1/1999 actualiza el número mínimo de habitaciones accesibles para personas con discapacidad respecto del artículo 27 del Decreto 117/2005, cuya justificación se recoge en la MAIN.

El régimen de camas supletorias o sofás camas se regula en el **artículo 14** a través de la declaración responsable por el titular del establecimiento de alojamiento de turismo rural o su representante legal, todo ello en consonancia con la finalidad del Proyecto de iniciación de esta actividad económica a través de la presentación de una declaración responsable, y con ello su extensión a todos los aspectos del Proyecto de Decreto.

La redacción propuesta es la misma que la prevista en el Proyecto de Decreto por el que se regula la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid, por lo que conviene traer a colación lo señalado en el informe de esta Abogacía General de 5 de enero de 2023 sobre el citado Proyecto de Decreto:

“La redacción propuesta resulta confusa, al parecer desprenderse de la misma, que la declaración responsable para poder instalar eventualmente una o dos camas supletorias o sofás cama como máximo es distinta e independiente a la declaración responsable recogida en el artículo 12 de inicio de actividad. Esta conclusión parece desprenderse igualmente del Anexo I que recoge el modelo de declaración responsable, para la apertura de nuevo establecimiento y para instalar camas supletorias de forma independiente. Entendemos que la declaración responsable de inicio de actividad faculta al inicio de la actividad de alojamiento hotelero con alcance a todo lo regulado dentro del Capítulo IV del Decreto proyectado, dedicado a las disposiciones comunes a establecimientos hoteleros, siempre que se cumpla con lo dispuesto en la norma.

Así sería conveniente clarificar dicho extremo, y en su caso, suprimir en el modelo normalizado previsto en el Anexo I, la casilla correspondiente a “camas supletorias”.

No obstante lo anterior, se advierte que en este Proyecto de Decreto, no se incorpora el modelo de formulario de declaración responsable, extremo que en si caso, debería completarse, ajustándose a lo dispuesto en la Directriz 45.

El **artículo 15** del Proyecto de Decreto se refiere a los servicios de restauración. La incorporación de esta regulación al Proyecto, se efectúa en la versión segunda del Proyecto, sin que su correspondiente MAIN, elaborada el 21 de diciembre de 2022, ni en la elaborada el 23 de enero de 2023, con ocasión de la tercera versión del Proyecto, ofrezca justificación alguna sobre la necesidad de abordar dicha regulación.

La regulación propuesta entra dentro de la llamada actividad de restauración regulada en el artículo 33 y 34 de la Ley 1/1999, a la que le es de aplicación el artículo 21 de la citada Ley, en que el inicio de la actividad está sujeta a la presentación de la correspondiente declaración responsable, por lo que no es correcto en los apartados

2, 3 y 4, expresiones tales como “se podrá autorizar”, “no podrá autorizarse” o “no se permitirá”, propias del régimen autorizatorio.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, en relación al apartado 1, no parece que el ofrecimiento anexionado al público en general de servicios de restaurante, entra dentro del concepto de “unidad de explotación” recogido en el artículo 30 de la Ley 1/1999, al ir referido este exclusivamente a la actividad turística de alojamiento.

Así pues, debería justificarse debidamente en la MAIN la necesidad de esta regulación, siendo más adecuado por seguridad jurídica y coherencia normativa recoger la materia proyectada en la regulación que desarrolle la actividad de restauración.

Esta consideración tiene carácter esencial

El **artículo 16** recoge la posibilidad de disponer los establecimientos de alojamiento de turismo rural de un reglamento de régimen interior en el que se fijarán normas de obligado cumplimiento para las personas usuarias durante su estancia, sin que contravenga lo establecido en la Ley 1/1999.

Al régimen de inspección y sancionador se refiere el **artículo 17**. El precepto se remite a la Ley 1/1999, en tanto que es la norma habilitada para regular el régimen de infracciones y sanciones dada la reserva legal que establece el artículo 25 de la Constitución.

El Capítulo III del Proyecto de Decreto concreta los requisitos específicos de cada uno de las modalidades de alojamientos de turismo rural. La sección 1ª se refiere a los hoteles rurales definiéndolos en su artículo 18 como aquellos establecimientos abiertos al público que, de forma habitual y profesional, se dedican a prestar alojamiento turístico de carácter temporal, mediante precio, con o sin otros servicios

de carácter complementario, y de acuerdo con las especificaciones contenidas en esta sección. Esta sección^{1ª}, **artículos 18 a 21**, mantiene, con alguna modificación de carácter técnico, justificada adecuadamente en la MAIN, la regulación del Decreto 117/2005, por lo que no procede realizar observaciones.

La misma observación se hace extensiva a la Sección 2ª, **artículos 22 a 24**, que establece el régimen jurídico específico para las casas rurales, y que mantiene sustancialmente el régimen que establece el Decreto 117/2005 y a la Sección 3ª, **artículos 25 a 27**, que regula el régimen específico de los apartamentos rurales.

Finalmente, el Capítulo IV del Proyecto de Decreto regula los aspectos procedimentales. Este Capítulo sobre la ordenación de la actividad, prescinde del régimen autorizador que regula el Decreto 117/2005 y en su **artículo 28** se refiere a la declaración responsable.

El apartado 1 señala que “la declaración responsable de inicio de actividad turística debe ajustarse a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1/1999, de 12 de marzo”.

En este punto, debe traerse a colación de nuevo, la redacción que el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 1/1999 propone para el citado artículo 21 ya que se aprecia que la redacción del artículo 28 del Proyecto de Decreto se asimila a la redacción propuesta del artículo 21 en el Anteproyecto de Ley.

A este respecto, el informe de la Abogacía General de fecha 18 de noviembre de 2022 se pronunció del siguiente tenor:

“El apartado primero del artículo 21 entraña, a nuestro juicio, una cierta confusión (heredada, en verdad, de la redacción original del mismo artículo 21, que se postula en términos parecidos) entre las figuras de declaración responsable y comunicación.

Recuérdese que el artículo 69 apartado 2, de la Ley 39/2015, define la comunicación como “aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la

Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho”, mientras que por la declaración responsable se entiende aquella por la que se “manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio”, como señala el artículo 69, apartado 1, de la Ley 39/2015.

En el presente supuesto cabe presumir que la declaración responsable es exigible para iniciar la actividad turística, y por ello se ajusta aquella al contenido del artículo 69, apartado 1 ya transcrito, y que se reproduce parcialmente en el artículo 21, apartado 2 del Anteproyecto. Procede observar, por otro lado y desde un punto de vista terminológico, que el apartado primero del artículo 21 habla de la comunicación de la declaración responsable, en lugar, como sería más riguroso, de presentación de la misma, lo que contribuye a abundar en la confusión que estamos apuntando.

La comunicación sería, a nuestro juicio, el instrumento adecuado para poner en conocimiento de la Administración Turística el “cese o cambio de titularidad”, ya que en estos casos no parece necesario manifestar el cumplimiento de requisitos establecidos en la normativa vigente para el ejercicio de la actividad turística – a diferencia del inicio de la actividad-. En el caso del cese por razones obvias –ya que supone el fin de la actividad-, y en el caso de cambio de titularidad porque se produciría una suerte de subrogación en la declaración responsable con la que se inició la actividad, sin necesidad de una nueva.

Por tanto, en el ánimo de lograr un ajuste más certero al régimen previsto en el referido artículo 69 de la Ley 39/2015, se hace muy conveniente la reformulación del apartado 1, párrafo primero, del artículo 21 proyectado.

Por otro lado, resulta necesaria la acomodación completa del artículo 21, apartado 2 del Anteproyecto al contenido de las declaraciones responsables (artículo 69, apartado 1, de la Ley 39/2015), de forma que comprenda también el compromiso de que se pondrá a disposición de la Administración, cuando le sea requerida, la documentación acreditativa de los requisitos exigibles, extremo que es omitido en la redacción proyectada.

Esta consideración tiene carácter esencial”.

Por tanto, resulta necesaria la reformulación de este artículo 28 en los términos señalados, a fin de ajustarse a la regulación prevista en la Ley 39/2015 para las declaraciones responsables y comunicaciones.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El régimen establecido en este artículo supone que la presentación de una declaración responsable, de acuerdo con el modelo normalizado, permite ejercer la correspondiente actividad de alojamiento de turismo rural. Sin embargo, no consta en el Proyecto de Decreto el correspondiente modelo normalizado de declaración responsable -como ya se ha apuntado- a pesar de que la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de la Viceconsejería de Presidencia, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior ha validado el correspondiente formulario que consta en la documentación aportada con el expediente.

El prenormador ha optado por suprimir este modelo normalizado como anexo al Decreto. Cabe deducir que, el modelo normalizado utilizado para la presentación de una declaración responsable, que permita ejercer la correspondiente actividad de alojamiento de turismo rural sea el que se apruebe en el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid, que ha sido objeto de informe por esta Abogacía General, y en cuyo Anexo I se recoge la “Declaración responsable de Inicio de Actividad de Hoteles, Pensiones y Turismo Rural”.

En la MAIN se justifica dicha supresión con el siguiente argumento:

“En el proyecto de decreto que se ha sometido a los distintos informes preceptivos citados anteriormente se incluían tres anexos. Dos de ellos han sido suprimidos, al tratarse de formularios normalizados, con objeto de adecuar el texto a lo previsto en el informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano en relación con el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el

Reglamento de la Ley 6/2016, de 24 de noviembre, por la que se ordena el ejercicio de las profesiones del deporte en la Comunidad de Madrid:

1.- La disposición adicional única señala que «Se habilita al titular de la dirección general competente en materia de Deportes a adaptar los modelos de los formularios normalizados a utilizar por los interesados para efectuar comunicaciones previas y solicitudes de habilitación indefinida». Pese a que a continuación se indica, «sin perjuicio de las competencias atribuidas a la dirección general competente en materia de Administración Electrónica», se debería precisar, en la redacción propuesta, el ámbito de la adaptación que se atribuye a la dirección general de deportes. En este sentido, hay que indicar que, de forma generalizada, los formularios de la Comunidad de Madrid contienen un bloque de campos obligatorio e inalterable, por razones funcionales y tecnológicas, y otros bloques/campos personalizados que se elaboran a petición de los centros directivos, en función de los datos necesarios para cada tipo de procedimiento, siendo estos últimos los únicos sobre los que se podría desarrollar la habilitación prevista. No obstante, en este último supuesto la habilitación prevista no sería necesaria, puesto que el procedimiento vigente para elaborar los formularios ya la contempla, siendo cada centro directivo el que nos indica los datos a validar.

Todo ello de acuerdo con lo previsto en el criterio 14.h) de Decreto 85/2002, de 23 de mayo, de acuerdo con la modificación operada por el Decreto 127/2022, de 7 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan aspectos relativos a los servicios electrónicos y a la comisión de redacción, coordinación y seguimiento del portal de internet de la Comunidad de Madrid".

No obstante lo señalado, este argumento no parece justificar adecuadamente la supresión de los correspondientes modelos normalizados, precisamente el informe 72/2022 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior señala:

“La regulación relativa a la tramitación e informe de los formularios electrónicos de iniciación de procedimientos debe asimilarse a la que actualmente se establece para los «modelos de impreso» 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 en la Comunidad de Madrid.

Los modelos de impreso normalizados no tienen por si mismos carácter normativo y su elaboración y contenido está regulada en el criterio 14 del mencionado Decreto 85/2002, de 23 de mayo, que establece:

Criterio 14.- Elaboración de impresos normalizados

Los impresos que deban utilizarse por los ciudadanos recogerán únicamente los datos que sean indispensables para la resolución del procedimiento y los necesarios para la evaluación del servicio prestado. Deberán ajustarse a los siguientes subcriterios:

- a) Se adecuarán a las instrucciones de elaboración descritas en el Manual de Identidad Corporativa de la Comunidad de Madrid.
- b) Se evitará solicitar datos que sean conocidos o estén en poder de la Administración, en la medida en que sea posible.
- c) Se utilizará una terminología no sexista.
- d) Se utilizará un lenguaje adaptado, para su mejor comprensión, a las características de los ciudadanos o grupos de ciudadanos a los que se dirigen los impresos.
- e) Si los datos aportados por los ciudadanos se incorporasen a una base de datos habrá de hacerse mención a esta circunstancia, según lo previsto en la normativa que regula el uso de la informática en el tratamiento de datos personales en la Comunidad de Madrid.
- f) Se elaborarán en los programas informáticos homologados para la Comunidad de Madrid, de forma que sea posible su difusión y publicación telemática.
- g) Se incorporarán, junto con la información del procedimiento al que se refieran, al Sistema de Información al Ciudadano de la Comunidad de Madrid.
- h) Se publicarán en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid por resolución del órgano correspondiente, previo informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano. Este informe será el mismo al que se refiere el Criterio 12 de este Anexo en caso de que los impresos normalizados formen parte de procedimientos sujetos a dicho informe [Informe de nuevos procedimientos administrativos]. En caso contrario, deberá solicitarse por las Secretarías Generales Técnicas o Centros Directivos promotores, durante el proceso de elaboración de los impresos normalizados, pudiendo proseguirse las actuaciones en caso de no emitirse en el plazo de ocho días hábiles a contar desde el día siguiente al de recepción de la solicitud por esa Dirección General.

De esta regulación se deduce que este tipo de impresos normalizados debe publicarse en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid previo informe de la dirección general competente (actualmente la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano) y que su solicitud corresponde a las secretarías generales técnicas.

No se establece en esta regulación, sin embargo, el órgano competente para su aprobación. Nada impide, por lo tanto, que el Consejo de Gobierno atribuya esta competencia al director general con competencia en materia de turismo. Tampoco se establece, sin embargo, la obligatoriedad de que los impresos normalizados se

aprueben conjuntamente como anexo a la norma jurídica que regula el procedimiento correspondiente”.

Atendiendo a estas consideraciones, deberá argumentarse de manera adecuada en la MAIN la supresión de los modelos normalizados en el Proyecto de Decreto y en aras de la salvaguarda del principio de seguridad jurídica convendría incorporar en la regulación de Proyecto de Decreto de manera conveniente la remisión a los modelos normalizados que deben ser utilizados para la presentación de la Declaración responsable de Inicio de Actividad en establecimientos de Turismo Rural.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El apartado 3 exige, en caso de ser necesaria la tramitación de un procedimiento de impacto ambiental, incluir la correspondiente resolución junto a la presentación de declaración responsable. De no adjuntarse, señala este apartado que, “la declaración responsable, se considerará nula de pleno derecho”, lo que no se ajusta al concepto de declaración responsable, definido en el artículo 69 de la Ley 39/2015.

La presentación de la correspondiente declaración responsable, faculta al interesado al inicio de la actividad de alojamiento de turismo rural, lo que conlleva el cumplimiento y respeto de cuanta normativa sectorial sea de aplicación, como expresamente se recoge en el artículo 7 del Proyecto.

Así deberá suprimirse el apartado 3, al no ajustarse al artículo 69 de la Ley 39/2015.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 29** del Proyecto se refiere a la clasificación y registro. En el apartado 1 se señala que, “Desde la presentación de la declaración responsable, cumplimentada conforme a los requisitos exigidos en el artículo anterior, se podrá ejercer la actividad turística”. Se sugiere sustituir la genérica expresión “actividad turística”, por “actividad de alojamiento de turismo rural”, atendiendo a lo dispuesto en

el artículo 29 de la Ley 1/1999, por ser el contenido propio que se desarrolla en el Decreto proyectado y en coherencia con el artículo 28 propuesto.

Además, por razones de coherencia entre los textos normativos en tramitación, cabe advertir que el Registro de Empresas Turísticas al que se refiere el artículo 29, pasa a denominarse Registro de Empresas y Entidades Turísticas en la redacción propuesta en el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 1/1999, por lo que convendría revisar la forma de referirse al referido Registro, atendiendo a la fecha de su aprobación.

El **artículo 30** mantiene la posibilidad, que ya establece el artículo 7 del Decreto 117/2005, de solicitar con carácter voluntario a la dirección general competente en materia de turismo la emisión de un informe previo no vinculante sobre la clasificación turística que podría corresponder al establecimiento.

El **artículo 31** recoge la forma y lugar de presentación de las declaraciones responsables, solicitudes de informes previos y solicitudes de dispensas por parte de los interesados, remitiéndose expresamente en el párrafo introductorio del apartado 1, a lo establecido en los artículos 14 y 16.4 de la Ley 39/2015, sin que quepa formular reparo jurídico alguno.

El **artículo 32** del Proyecto recoge la forma en que se practicarán las notificaciones y medios para realizar la aportación de documentación, respondiendo con carácter general a lo dispuesto en la Ley 39/2015, si bien se hace necesario en el apartado 1, sustituir el término “solicitante” por el término “interesado”, a fin de tener debida aplicación tanto a los interesados que presentaron declaraciones responsables como solicitudes.

De igual forma habría de revisarse el apartado 4, teniendo en cuenta que la declaración responsable no inicia un procedimiento administrativo. El procedimiento autorizador se convierte en un procedimiento exclusivamente de inspección y control.

En este punto, resulta sumamente ilustrativo el informe de Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno de 13 de enero de 2015, que analizó esta figura en el contexto de la regulación incorporada por el artículo 71 bis de la Ley 30/1992 –de contenido análogo al vigente artículo 69 de la Ley 39/2015- en los siguientes términos:

“(…) La declaración responsable evita la tramitación de un procedimiento administrativo.

En efecto, de acuerdo con el esquema tradicional, para el reconocimiento de un derecho es indispensable un procedimiento que se inicia con una solicitud del interesado, al que sigue una instrucción y una resolución, todo ello con un plazo máximo y sin perjuicio de los efectos estimatorios o desestimatorios del silencio.

En cambio, la novedad del artículo 71 bis de la LRJ-PAC consiste en que desde el momento de la presentación de la declaración responsable, ya se reconoce el derecho o se inicia la actividad. En el sistema de la técnica autorizatoria, el registro de entrada de la solicitud no confiere derecho alguno; debe tramitarse un procedimiento y confirmar si efectivamente se reúnen los requisitos para declarar tal derecho o permitir iniciar una actividad.

La conclusión no es otra que la eliminación del procedimiento administrativo, que se residencia en un control posterior, es decir, el procedimiento autorizatorio se convierte en un procedimiento exclusivamente de inspección y control.

En la práctica, desde la presentación de la declaración, automáticamente se adquieren los derechos porque el ordenamiento jurídico pasa a confiar en que lo que le dice el interesado es cierto”.

El régimen de dispensas se recoge en el **artículo 33** del Proyecto de Decreto, en cuyo apartado 1 se remite al modelo normalizado disponible en la Sede Electrónica de la Comunidad de Madrid: <https://www.comunidad.madrid> y presentarse junto a la declaración responsable de inicio de la actividad.

Cabe traer a colación lo dicho ut supra respecto de la supresión en el Proyecto de Decreto del modelo normalizado de declaración responsable y a mayor abundamiento, conviene recordar el informe de esta Abogacía General sobre el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la ordenación de

establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid en el que al respecto del modelo normalizado para la solicitud de dispensa se señalaba que:

“Por otro lado, el modelo normalizado contenido en el Anexo II, deberá ajustarse, tanto en el encabezamiento como en el apartado 4, referido a los datos del establecimiento, al contenido del presente Proyecto que desarrolla exclusivamente los establecimientos hoteleros”.

Por lo cual, parece inevitable concluir con la necesidad de aportar en el Proyecto de Decreto un modelo específico para los establecimientos de turismo rural.

Además, en el apartado 3 del artículo 33, sería más adecuado referirse a “(...) el reconocimiento de estas dispensas (...)”, en vez de “(...) autorización de estas dispensas (...)”, a los establecimientos de alojamiento de turismo rural instalados en edificios que, en su totalidad o en parte, se hallen especialmente protegidos.

La **Disposición Transitoria Primera** sobre los expedientes en tramitación, responde a la Directriz 40, en cuanto que su objetivo es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación, al declarar la pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.

No obstante, se hace necesario revisar dicha disposición, a los efectos de ajustar su redacción al contenido propio de las declaraciones responsables, dado que su presentación faculta al interesado, automáticamente, desde el momento de su presentación, al inicio de la actividad y no el inicio de un expediente administrativo a tramitar como ya se ha apuntado.

La **Disposición Transitoria Segunda** prevé un plazo de tres años para adaptar sus instalaciones, tanto los establecimientos autorizados con anterioridad a su entrada en vigor, como los establecimientos que iniciaron su actividad mediante la presentación de declaración responsable, y los referidos en la disposición transitoria primera.

Se incorpora una **Disposición Derogatoria Única**, que cumple con lo previsto en la Directriz 41, en tanto prevé la expresa derogación de Decreto 117/2005, junto a una derogación tácita de cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan lo dispuesto en el decreto.

Para una mejor sistemática, sería más adecuado que se estructurara el contenido del artículo en dos apartados.

La **Disposición Final Primera** del Proyecto contempla una habilitación de desarrollo normativo a favor del titular de la Consejería competente en materia de turismo.

El artículo 41.d) de la Ley 1/1983 atribuye a los Consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones. Sobre esta cuestión, nos remitimos al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en el que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limiten a “la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”.

Finalmente, la **Disposición Final Segunda** regula la entrada en vigor de la norma ajustándose a la Directriz 43 y sin vulnerar lo establecido en el artículo 51.3 de la Ley 1/1983.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

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 merece el parecer **favorable** de esta Abogacía General, sin perjuicio de las consideraciones esenciales y observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la
Consejería de Cultura, Turismo y Deporte**

Mar González Priego

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE CULTURA, TURISMO
Y DEPORTE.**