

**A.G.- 125/2022**

**S.G.C.: 224/2022**

**S.J. 453.2022**

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 establecimientos hoteleros de 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 7 de diciembre de 2022, se acompañaba la siguiente documentación:

- Acuerdo del Consejo de Gobierno, sin firmar, 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 159/2003, de 10 de julio, de ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid.

- Resolución de 13 de mayo de 2022, del Director General de Turismo por la que se inicia el trámite de consulta pública en relación con el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 159/2003, de 10 de julio, de ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid.
- Memoria justificativa de 18 de mayo de 2022, del Viceconsejero de Cultura y Turismo en relación con el trámite de consulta pública.
- Texto del Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid, de 9 de septiembre de 2022 (versión 1).
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo inicial, del Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid, de 9 de septiembre de 2022 (versión 1).
- Informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano (Consejería de Presidencia, Justicia e Interior), de 19 de septiembre de 2022.
- Formulario de “Declaración responsable de Inicio de Actividad de Hoteles, Pensiones y Turismo Rural”.
- Informe 61/2022 de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 20 de septiembre de 2022.
- Informe de la Comisión de Legislación del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 28 de septiembre de 2022, sobre el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid.

- Certificado de la Secretaria de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid, de 30 de septiembre de 2022.
- Informe de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) sobre el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, de 22 de septiembre de 2022.
- Informe de la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) sobre el impacto por razón de género, de 22 de septiembre 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 13 de septiembre de 2022.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, y Consejería de Educación y Universidades, de 13 de septiembre 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 19 de septiembre de 2022, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 19 de septiembre de 2022, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 23 de septiembre de 2022, en el que se aportan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Dirección General de Economía de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 21 de septiembre de 2022, por el que se formulan observaciones al Proyecto.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 13 de septiembre de 2022, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 13 de septiembre de 2022, en el que hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de 22 de septiembre de 2022, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 22 de septiembre de 2022, en el que se aportan observaciones al Proyecto.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 21 de septiembre de 2022, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al Proyecto.
- Resolución de la Dirección General de Turismo (Consejería de Cultura, Turismo y Deporte), de 17 de octubre de 2022, por la que se somete al trámite de audiencia e información públicas el Proyecto.
- Texto del Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid, de 17 de octubre de 2022 (versión 2).
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, del Proyecto de Decreto, de 17 de octubre de 2022 (versión 2).
- Texto del Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid, de 1 de diciembre de 2022 (versión 3).

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, del Proyecto de 1 de diciembre de 2022 (versión 3).
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 5 de diciembre de 2022, sobre el Proyecto de Decreto.

## 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 abiertos al público, dedicados a prestar alojamiento turístico de carácter temporal, profesional, habitualmente y mediante precio, en habitaciones o apartamentos, con o sin otros servicios de carácter complementario, y de acuerdo con las especificaciones que en el mismo se determinan.

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:

“La presente regulación normativa cumple con el fin de establecer la regulación imprescindible actualizada de la ordenación de los establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid.

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

Con el objetivo de posibilitar la adecuación de la normativa actual 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 21 de diciembre, de Medidas

Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, se hace necesario dictar un nuevo decreto.

Por último, con esta norma se cumple con el objetivo de ajustar, por un lado, conceptos del articulado para ofrecer un texto con un contenido actual y de mayor precisión técnica, ajustado a las directrices de técnica normativa aprobadas por el acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 y, por otro, requisitos mínimos obligatorios por clasificación y categoría, con el fin de adecuarlos a la realidad presente de un sector tan dinámico e innovador como es el turístico de la Comunidad de Madrid.”

El Proyecto se compone de una Parte Expositiva, una Parte Dispositiva, conformada por cuarenta y dos artículos y de una Parte Final integrada por una Disposición adicional única, dos Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y dos Disposiciones finales.

La parte dispositiva se divide en tres Títulos además del título Preliminar que se distribuyen de la siguiente manera:

- El Título Preliminar, “Disposiciones generales” comprende los artículos 1 a 11, dedicados respectivamente a Objeto; Definiciones; Ámbito de aplicación; Principio de unidad de explotación; Clasificación; Publicidad de grupo y categoría; Otras normas aplicables a los establecimientos hoteleros; Principios que rigen el acceso a los establecimientos hoteleros; Acceso y permanencia en los establecimientos hoteleros; Forma y lugar de presentación de las declaraciones responsables, solicitudes de informes previos y solicitudes de dispensas y Forma en la que se practicarán las notificaciones y medios para realizar la aportación de documentación.
- El Título I “Ordenación de la actividad”, se distribuye en dos capítulos, el Capítulo I, “Régimen de declaración responsable y clasificación”, comprende los artículos 12 y 13, que se refieren respectivamente al Régimen de declaración responsable, clasificación y Registro y al Informe previo de clasificación. El Capítulo II sobre “Régimen de dispensas”, se conforma del artículo 14, referido a Dispensas de carácter general y del artículo 15, referido a Dispensas de superficie en habitaciones y cuartos de baño.

- El Título II “Régimen de precios”, comprende los artículos 16 a 20, referidos a los precios; Servicios comunes complementarios; Cómputo de jornada; Facturación y a Precios, reservas y anulaciones.
- El Título III “Requisitos mínimos por clasificación y categoría”, comprende los artículos 21 a 42, que se distribuye en cuatro capítulos. El Capítulo I, “De los hoteles”, comprende los artículos 21 a 25. El artículo 21 se refiere a los Requisitos mínimos obligatorios para hoteles de cinco estrellas, el artículo 22 sobre los Requisitos mínimos obligatorios para hoteles de cuatro estrellas, el artículo 23 a los Requisitos mínimos obligatorios para hoteles de tres estrellas, el artículo 24 a los Requisitos mínimos obligatorios para hoteles de dos estrellas, y el artículo 25 sobre los Requisitos mínimos obligatorios para hoteles de una estrella. El Capítulo II rubricado “De los Hoteles-Apartamentos”, abarca los artículos 26 a 29. El artículo 26 referido a Hoteles-apartamentos, el artículo 27 a su clasificación, el artículo 28 a su composición, y el artículo 29 sobre los Requisitos mínimos obligatorios para hoteles-apartamentos. El Capítulo III titulado “De las pensiones, hostales y casas de huéspedes”, se conforma de los artículos 30 a 32, referidos respectivamente a Pensiones y hostales, Requisitos mínimos por categorías y las Casas de huéspedes. El Capítulo IV establece las “Disposiciones comunes a establecimientos hoteleros”, en los artículos 33 a 42. En concreto estos artículos se refieren a Camas supletorias o sofás cama, artículo 33; Habitaciones accesibles, artículo 34; Equipamiento de dormitorios y cuartos de baño, artículo 35; Numeración de habitaciones, artículo 36; Habitaciones abuhardilladas, artículo 37; Condiciones higiénicas, artículo 38; Ascensores y montacargas, artículo 39; Servicio wifi, artículo 40; Reglamento de régimen interior, artículo 41 y el artículo 42 al Régimen de inspección y sancionador.

En la Parte Final, la Disposición Adicional Única se refiere a los formularios normalizados. La Disposición Transitoria Primera, regula la normativa aplicable a los expedientes 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.

## **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:

a) Establecimientos hoteleros.

(...)

Y en su artículo 26 entiende por establecimientos hoteleros aquellas instalaciones que destinadas al alojamiento turístico, ocupan la totalidad de un edificio o parte independizada del mismo constituyendo sus dependencias un todo homogéneo con entradas, ascensores y escaleras de uso exclusivo y reúnen los requisitos técnicos mínimos que reglamentariamente se establezcan.

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 159/2003, de 10 de julio, de Ordenación de Establecimientos Hoteleros de la Comunidad de Madrid, (en adelante, Decreto 159/2003) cuyo objeto es la ordenación de los establecimientos comerciales abiertos al público, dedicados a prestar alojamiento turístico de carácter temporal, profesional, habitualmente y mediante precio, en habitaciones y/o apartamentos, con o sin otros servicios de carácter complementario, y de acuerdo con las especificaciones que en el mismo se determinan.

El Proyecto de Decreto pretende llevar a cabo una actualización de la normativa en la materia, previendo la derogación del Decreto 159/2003.

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 la que consta que se han presentado alegaciones por Asociación Nacional de Conserjes de hoteles «“Las Llaves de Oro Españolas” y por la Asociación Empresarial Hotelera de Madrid, que sin embargo, no se aportan en el expediente, por lo que deberá completarse el mismo con dichos escritos de alegaciones.

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 13 de mayo 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 159/2003, de 10 de julio, de ordenación de Establecimientos Hoteleros de 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 159/2003.

Esta observación se ve confirmada en el Acuerdo de Consejo de Gobierno, sin firmar, 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 159/2003, de 10 de julio, de ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid, y en la Memoria del Viceconsejero de Cultura y Turismo, de 18 de mayo de 2022, si bien el resto de documentación y trámite de audiencia e información pública va referido a “regular la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid”, en línea a lo establecido en el Plan Normativo para la XII Legislatura que se refiere al “Decreto de ordenación de establecimientos hoteleros”.

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 consta que se han presentado alegaciones por la Asociación Empresarial Hotelera de Madrid que no figuran en el expediente, por lo que deberá completarse el mismo con dichas alegaciones.

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 algunas consejerías han formulado observaciones al Proyecto. Se han emitido observaciones también por la Dirección General de Economía de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

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.

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 último, observamos que, al hacer mención a los trámites más relevantes, se recoge que se ha recabado el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Este órgano consultivo ha señalado, entre otros, en el Dictamen 403/2019, de 10 de octubre de 2019, la suficiencia de aludir a su participación en el procedimiento de elaboración de un proyecto de reglamento ejecutivo en la fórmula promulgatoria con la expresión “oída...” o “de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora”.

En consecuencia, se recomienda omitir la referencia al dictamen de la Comisión Jurídica Asesora en la descripción de la tramitación de la norma, siendo suficiente su mención en la fórmula promulgatoria, tal y como se efectúa en el Proyecto.

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 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 (“quedará 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”.

No obstante, en relación al principio de transparencia normativa, se señala que se ha sometido a “los trámites de consulta pública y de audiencia e información públicas”, cuando lo correcto es referirse a “los trámites de consulta y de audiencia e información pública”, como se señala en el Dictamen 624/2022, de 11 de octubre de la Comisión jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Por último, advertimos que en la fórmula promulgatoria se añada 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”.*

Como cuestión de técnica normativa, se sugiere situar el párrafo dieciocho, dedicado a expresar la composición del Decreto, tras el párrafo sexto, que expresa la necesidad de una nueva norma que sustituya al Decreto vigente. De igual forma se sugiere en relación a la expresión “una disposición adicional única” y “una disposición derogatoria única”, la supresión del término “única”, por resultar redundante.

En cuanto a la 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 abiertos al público, dedicados a prestar alojamiento turístico de carácter temporal, profesional, habitualmente y mediante precio, en habitaciones o apartamentos, con o sin otros servicios de carácter complementario, y de acuerdo con las especificaciones que en el mismo se determinan.

El **artículo 2** establece las definiciones que a los efectos del Proyecto de Decreto, se debe entender por Hotel, Pensión, Hostal y Casa de huéspedes.

La definición de estos conceptos se realiza, “conforme a lo establecido en el artículo 26 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.

De lo expuesto, se colige la conveniencia de reformular dicho artículo, en los términos señalados, lo que se hace extensivo a aquellos artículos que son reproducción de preceptos legales.

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 de Decreto aquellos alojamientos que, por sus circunstancias específicas, gozan de una regulación concreta.

El **artículo 4** respecto del principio de unidad de explotación reproduce casi literalmente el artículo 30 de la Ley 1/1999, si bien prescinde del último inciso del tenor: “o conjunto unitario de construcciones, edificio o parte homogénea del mismo, que corresponda a alguna de las modalidades de alojamiento previstas en la presente Ley”.

No queda justificada en la MAIN dicha omisión, por lo que convendría justificarla adecuadamente la misma, en cuanto que, puede resultar aplicable atendiendo a la definición que de hotel se establece en el artículo 2 a) 1º en su párrafo segundo del Proyecto de Decreto. Además, procede traer a colación la observación señalada al analizar el artículo 2 proyectado.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que la redacción proyectada del artículo 4, en modo alguno desarrolla lo establecido en el artículo 30 de la Ley 1/1999, se sugiere su supresión, por innecesario.

La clasificación de los establecimientos hoteleros se establece en el **artículo 5** de manera idéntica a la que regula el vigente Decreto 159/2003 en su artículo 5, por lo que no procede realizar observaciones.

Se han suprimido en este artículo, las referencias que recoge el artículo 5.2 del Decreto 159/2003, a las áreas especiales reguladas en el artículo 40 de la Ley 1/1999, incluyendo la previsión de establecer en estas requisitos adicionales a los establecimientos hoteleros, y la previsión de que las entidades locales puedan solicitar la declaración de este tipo de áreas dentro de sus municipios, contenida en el artículo 5.3 del citado Decreto. Esta supresión se justifica en la MAIN porque el transcurso del tiempo ha demostrado que son innecesarias.

El **artículo 6** del Proyecto de Decreto se refiere al deber de los establecimientos de alojamiento turístico de exhibir obligatoriamente el grupo y categoría, así como la existencia de servicio de comedor, obligación que transcribe el artículo 6 del Decreto 159/2003, y ajustándose a la Directriz 45 al hacer una referencia

clara y expresa al correspondiente Anexo III, en que figura el modelo de placa, sin que quepa formular observación alguna.

Tampoco procede realizar observaciones a lo dispuesto en el **artículo 7** sobre el sometimiento de los establecimientos hoteleros a las normas sectoriales aplicables, con especial mención de la legislación laboral, así como de la normativa vigente en materia de urbanismo, edificación, prevención de incendios, accesibilidad, 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 hoteleros 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 en el informe de la Directora General de Igualdad de 22 de septiembre de 2022, se sugiere adicionar las razones “por orientación sexual”, al ser concepto distinto al de identidad de género.

El acceso y permanencia en los establecimientos hoteleros, se regula en el **artículo 9** del Proyecto de Decreto en términos prácticamente idénticos 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 informe citado 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** 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, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), si bien a renglón seguido y en el apartado 2, se incurre en la incorrección de referirse a "solicitante" y "solicitud", cuando la declaración responsable, a tenor de lo establecido en el artículo 69 de la Ley 39/2015, no es una solicitud de iniciación de procedimiento, ex artículo 66 de la Ley 39/2015, sino "*un documento suscrito por el interesado en el que 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 (...)*".

A propósito del concepto de "*declaración responsable*", 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”.

Así, convendría reformular el artículo 10, a fin de referirse al interesado en general, en vez de al solicitante, y referirse a la presentación de declaración responsable o solicitud según los casos, en vez de referirse exclusivamente a solicitud, a fin de regular tanto la forma y lugar de presentación de las declaraciones responsables como de las solicitudes.

Al **artículo 11** del Proyecto de Decreto sobre la forma en la que se practicarán las notificaciones y medios para realizar la aportación de documentación, se hace extensivo lo expuesto en relación al artículo 10, debiéndose sustituir en el apartado 1 y 2, el término “solicitante” y “solicitantes”, por “interesado” e “interesados” respectivamente, a fin de tener debida aplicación tanto a los interesados que presentaron declaraciones responsables como solicitudes.

De igual forma habrá de revisarse el apartado 3 y 4, teniendo en cuenta que la declaración responsable no inicia un procedimiento administrativo.

El Capítulo I del Título I del Proyecto de Decreto sobre la ordenación de la actividad, prescinde del régimen autorizatorio que regula el Decreto 159/2003 y en su **artículo 12** se refiere a la Declaración responsable, clasificación y registro.

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”. Se sugiere suprimir la genérica expresión “actividad turística”, por “actividad de alojamiento turístico en establecimientos hoteleros”, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1/1999, por ser el contenido propio que se desarrolla en el Decreto proyectado.

No obstante, 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 12 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 12 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.

Por razones de coherencia entre los textos normativos en tramitación, cabe advertir que el Registro de Empresas Turísticas al que se refiere el artículo 12, 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.

Además, como cuestión de técnica normativa, atendiendo a la Directriz 30, los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.

El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos. Por lo que sería conveniente revisar la redacción de este artículo 12.

La declaración responsable contenida en el Anexo I, deberá ajustar el encabezamiento y apartado 5, al inicio de actividad de los establecimientos hoteleros que se regulan en el presente Proyecto. Por otro lado, se ha de sustituir en el apartado 1, la referencia a “Tipo de solicitud”, por “Tipo de Declaración”.

El **artículo 13** mantiene la posibilidad, que ya establece el artículo 10 del Decreto 159/2003, 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 Capítulo II de este Título I, **artículos 14 y 15** mantiene el régimen de dispensas del Decreto 159/2003 en sus artículos 14 y 15.

No obstante, en el apartado 2 del artículo 14, sería más adecuado referirse a “(...) *el reconocimiento* de estas dispensas (...)”, en vez de “(...) *autorización* de estas dispensas (...)”, al iniciarse la actividad en los establecimientos hoteleros mediante declaración responsable y no autorización.

Conforme establece la Directriz 45 se hace necesario en el articulado referirse de forma clara y expresa al Anexo II, en que se contiene el modelo normalizado de solicitud de dispensa.

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.

En el Título II del Proyecto de Decreto se regula el régimen de precios, así el **artículo 16** establece la obligatoriedad de los establecimientos de alojamiento turístico, cualquiera que sea su calificación y categoría, de fijar los precios de los servicios y darles la máxima publicidad y exponerlos al público en lugar destacado y de fácil localización y lectura.

Al respecto, no obstante mantener el Proyecto de Decreto la redacción del vigente Decreto 159/2003, debería sustituirse la expresión “establecimientos de alojamiento turístico”, por “establecimientos hoteleros” atendiendo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1/1999, dado que los establecimientos de alojamiento turístico, engloban otros alojamientos turísticos distintos a los establecimientos hoteleros, tales como los apartamentos turísticos, o campamentos de turismo, entre otros, que no son objeto de desarrollo en el presente Proyecto.

La obligación de fijar los precios de los servicios de alojamiento, comedor y complementarios viene recogida en la Ley 1/1999, en su artículo 12 respecto de las empresas turísticas en general y se establece de modo similar en el artículo 16 del Decreto 159/2003, por lo que no procede ningún reproche jurídico.

El **artículo 17** se refiere a los servicios complementarios incluidos en el precio de la unidad de alojamiento, destacando como novedad respecto de la redacción del artículo 18 del Decreto 159/2003 la inclusión del servicio de wifi, como consecuencia de la observación del Informe 61/2022 de Coordinación y Calidad Normativa de la

Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 20 de septiembre de 2022, que sugiere incluir dentro de los servicios comunes complementarios que el artículo 16 considera incluidos siempre en el precio, el servicio de wifi gratuito que se exige a todos los establecimientos hoteleros en el artículo 40.

El cómputo de jornada, en el **artículo 18**, incorpora el principio de libertad de pactos en la fijación de la duración de la estancia, que será la que libremente se acuerde entre las partes. El precio de la unidad de alojamiento se contará, salvo pacto en contrario, por días o jornadas que terminarán a las doce horas del mediodía.

La Administración a través de su potestad reglamentaria puede regular el cómputo de las estancias como tenga por conveniente, toda vez que la Ley 1/1999 nada fija al respecto, de acuerdo con el criterio mantenido por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 316/13 emitido sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan las Hosterías (Hostels) de la Comunidad de Madrid.

Se incluye además la posibilidad de que en el caso de prestación de servicios complementarios, además del de alojamiento que se preste, se facturen estos más de una vez por día o jornada. No obstante, en aras de dotar de una mayor claridad a este apartado, debería reformularse la redacción del mismo, si lo que se pretende es establecer que los servicios complementarios se facturen en función de la utilización de los mismos.

El **artículo 19** sobre la facturación mantiene la redacción del artículo 19 del Decreto 159/2003, sin perjuicio de alguna modificación de carácter formal.

Al respecto, nos remitimos a lo ya manifestado al hilo del análisis del artículo 16 de modo que debería sustituirse la expresión “establecimientos de alojamiento turístico”, por “establecimientos hoteleros” atendiendo a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1/1999.

Por último, el **artículo 20** en cuanto al abono del precio, reservas y anulaciones, mantiene sustancialmente el contenido del artículo 20 del Decreto 159/2003, 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 lo dicho, 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 20, “a *servicios contratados*”, en vez de “*servicios utilizados*” tal y como se recoge en la Ley 1/1999 y artículo 9.c) del Decreto 159/2003, por lo que deberá reformularse dicho apartado a fin de ajustarse a la Ley 1/1999.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otro lado, se advierte que el apartado 4 contiene la tipificación de una infracción grave (reproduciendo lo que ya establecía el artículo 20.2 del Decreto 159/2003), que, sin embargo, no aparece 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 Título III se ocupa de los requisitos mínimos por clasificación y categoría, y en su Capítulo I, de los hoteles, **artículos 21 a 25**, regulando respectivamente estos artículos los requisitos mínimos obligatorios para hoteles de cinco estrellas, cuatro estrellas, tres estrellas, dos estrellas y una estrella.

La regulación proyectada referida a los hoteles mantiene sustancialmente los requisitos mínimos que aparecen establecidos en el Decreto 159/2003, con algunas modificaciones de carácter técnico, a fin de eliminar o flexibilizar aquellos requisitos

mínimos obligatorios por clasificación y categoría de los establecimientos hoteleros que creaban trabas y rigideces innecesarias que aparecen referidas en la MAIN.

El Capítulo II, de los hoteles-apartamentos, **artículos 26 a 29**, mantiene la regulación del Decreto 159/2003, por lo que no procede realizar observaciones.

A las pensiones, hostales y casa de huéspedes se refiere el Capítulo III del Título III, **artículos 30 a 32**, en las que se incorporan algunas modificaciones de carácter técnico y respecto de las que no proceden observaciones de carácter jurídico.

El Capítulo IV del Título III se refiere a las disposiciones comunes a todos los establecimientos hoteleros. El régimen de camas supletorias o sofás camas se regula en el **artículo 33** a través de la declaración responsable por el titular del establecimiento hotelero o su representante legal, suprimiéndose el régimen autorizador que se establece en el artículo 38 del Decreto 159/2003, 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 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”.

Por otro lado, ha de reformularse su contenido a fin de suprimir la expresión “para la cual se solicita”, al ser la declaración responsable la que faculta directamente la instalación de camas supletorias o sofás cama, de tener la habitación la superficie mínima exigida. Entendemos que la declaración responsable, no se refiere a la instalación en concretas habitaciones sino en general.

En desarrollo del artículo 5 de la Ley 1/1999, el **artículo 34 del Proyecto** respecto de las habitaciones accesibles el Proyecto de Decreto incorpora cambios de carácter meramente técnicos.

El **artículo 35** del Proyecto va referido al equipamiento de dormitorios y cuartos de baño, que presenta ciertas modificaciones respecto de la redacción del artículo 40 del Decreto 159/2003 que no merecen reproche jurídico alguno.

El **artículo 36** del Proyecto de Decreto reproduce literalmente la redacción del artículo 41 del Decreto 159/2003 por lo que no procede realizar ninguna consideración de carácter jurídico.

La misma observación se puede realizar del **artículo 37** del Proyecto respecto del artículo 42 del Decreto 159/2003; del **artículo 38** del Proyecto respecto del artículo 43 del Decreto 159/2003 y del **artículo 39** respecto del artículo 44 del Decreto 159/2003, en los que se regulan las habitaciones abuhardilladas, las condiciones higiénicas y ascensores y montacargas respectivamente.

El servicio wifi en todos los establecimientos hoteleros se incorpora, en el **artículo 40** del Proyecto de Decreto, al que se podrá acceder con carácter gratuito en

todas las dependencias. Sin embargo, se aprecia cierta contradicción, con los requisitos mínimos que han de cumplir los establecimientos hoteleros previstos en los artículos 21 y siguientes del Decreto proyectado, en que solo respecto de los hoteles de cinco y cuatro estrellas, se exige como requisito mínimo, tener “servicio que permita al cliente el acceso a medios telemático”, sin que la MAIN ofrezca luz sobre este extremo. Así, por seguridad jurídica, sería conveniente revisar dicho extremo.

El **artículo 41** recoge la posibilidad de los establecimientos hoteleros de disponer 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 42**, el precepto se remite a la Ley 1/1999, en tanto es la norma habilitada para regular el régimen de infracciones y sanciones dada la reserva legal que establece el artículo 25 de la Constitución (STC 16/2004, de 23 de febrero).

En cuanto a la parte final, la **Disposición Adicional Única** habilita a la dirección general competente en materia de turismo a adaptar el formulario electrónico que figura como anexo I y el modelo normalizado de placas recogido en el anexo II. Ello sin perjuicio de las competencias que respecto de la elaboración de impresos normalizados le atribuye a la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano 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.

La redacción de esta disposición ha de ser revisada, a fin de recoger, que los formularios normalizados se contienen en los Anexos I y Anexo II y el modelo normalizado de placas se recoge en el Anexo III.

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 al hilo del análisis del artículo 10.

La **Disposición Transitoria Segunda** prevé un plazo de tres años para adaptar sus instalaciones, a los establecimientos autorizados con anterioridad a su entrada en vigor, así como los referidos en la disposición transitoria primera.

Teniendo en cuenta que a la entrada en vigor del Decreto proyectado conviven establecimientos hoteleros debidamente autorizados conforme a la normativa de aplicación en su momento, con establecimientos hoteleros que iniciaron su actividad mediante la presentación de declaración responsable, se hace necesario incluir en el apartado 1, una referencia a dichos establecimientos y que precisarían igualmente adaptar sus instalaciones en el plazo de tres años.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Se incorpora una **Disposición Derogatoria Única**, que cumple con lo previsto en la Directriz 41, en tanto prevé la expresa derogación de Decreto 159/2003, de 10 de julio, de Ordenación de Establecimientos Hoteleros de la Comunidad de Madrid.

La **Disposición Final Primera** del Proyecto de Decreto 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 establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid** merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las consideraciones esenciales y de las 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.**