



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

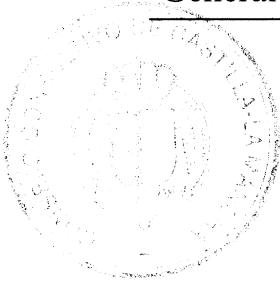
N.º 161/2018

Excma. Sra.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 10 de mayo de 2018, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 4 de abril de 2018, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación de los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Inicio y trámite de consulta previa.- Comienza el expediente con un informe-propuesta, emitido por la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía, de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, para la elaboración del proyecto de Decreto por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha, a fin de iniciar la tramitación de la norma.

En dicho informe se expone el marco normativo en el que se desenvuelve la disposición proyectada, constituido por los artículos 14 a 16 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha; y el marco competencial delimitado por los artículos 148.1.18 de la Constitución Española y 31.1.18 del Estatuto de Autonomía; indicando a su vez los principios en los que se fundamenta y las medidas normativas que se pretende queden incorporadas al texto articulado.

Concluye el informe señalando que la finalidad del decreto es *“garantizar una mayor competencia entre las empresas y establecimientos de alojamiento turístico, la creación de servicios de alojamiento más innovadores, un incremento de la calidad y un aumento del número de empleos en este subsector en Castilla-La Mancha que conlleven un desarrollo económico, profesional y empresarial del sector turístico”*.

Tras el informe-propuesta, se incorpora una consulta pública previa sobre el proyecto de Decreto, publicada en el portal web de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a fin de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma.

Dicho documento se acompaña de un cuadro en el que se detallan los antecedentes de la norma que se pretende aprobar, los problemas que se intentan solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su tramitación, objetivos, posibles soluciones alternativas, y regulatorias y no regulatorias.

Segundo. Memoria justificativa.- Con fecha 15 de marzo de 2017 la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo suscribió una memoria comprensiva de los objetivos, conveniencia e incidencia del proyecto; contenido, análisis jurídico e impactos del mismo.

La memoria realiza una exposición del marco normativo en que se sitúa la iniciativa, comenzando con el Decreto 231/1965, de 14 de enero, por el que se aprueba el Estatuto ordenador de las empresas y de las actividades turísticas privadas; para continuar con la Orden de 17 de enero de 1967,



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

aprobatoria de la ordenación de los apartamentos, bungalows y otros alojamientos similares de carácter turístico; y con la Orden de 5 de julio de 1967, por la que se fijan las normas sobre las condiciones de habitabilidad de apartamentos, bungalows y otros alojamientos similares de carácter turístico.

Antecedente de obligada cita es el Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas, vacacionales, derogado por el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio, para adecuarse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto al modelo de distribución de competencias en materia de ordenamiento turístico.

La memoria expone la necesidad de aprobar la disposición reglamentaria proyectada para solventar el vacío legal generado por tal derogación; lograr la adaptación a la normativa autonómica de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior; e incluir obligaciones de diferentes normas del ordenamiento jurídico nacional como la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Asimismo, señalaba que tras la exclusión de las viviendas de uso turístico del ámbito de aplicación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, según reforma operada por Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, se pone de manifiesto la necesidad, por parte de las Comunidades Autónomas, de dar cobertura legal a las viviendas de uso turístico. Así lo han hecho ya otras Comunidades Autónomas, como Cataluña, Madrid o Andalucía.

Seguidamente, dentro del marco normativo, la memoria examina el impacto que la aprobación del proyecto de Decreto puede tener en el ordenamiento jurídico europeo, nacional, autonómico y local.

En cuanto al impacto económico, según el documento analizado, la aprobación del proyecto no tiene repercusión en las cuentas de ingresos y gastos de la Administración regional, indicando respecto de la competitividad empresarial, que las medidas que se contienen en el borrador normativo “*son acordes a la normativa de unidad de mercado, resoluciones del Consejo para la unidad de mercado y de la Comisión Nacional de los mercados y de la competencia*”.

Se considera finalmente el impacto en reducción de cargas administrativas y en materia de género, precisando que en la norma no se contienen medidas discriminatorias entre sexos.

Tercero. Autorización de la iniciativa.- A la vista de la citada Memoria, con fecha 16 de marzo de 2017, la Consejera de Economía, Empresas y Empleo autorizó el inicio de la tramitación del expediente de elaboración del proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación de los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha.

Cuarto. Primer borrador del proyecto.- En el expediente remitido figura un primer borrador de proyecto de Decreto, fechado el 11 de julio de 2017, en el que la disposición proyectada consta de preámbulo, veintiocho artículos (distribuidos en cinco capítulos), una disposición transitoria y tres disposiciones finales, además de ocho anexos, comprensivos los seis primeros de las declaraciones responsables de inicio, modificación y cese de actividad de apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico; y los dos últimos de las placas identificativas de apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico, respectivamente.

Quinto. Informe de la Secretaría General.- Elaborado el borrador de la norma, se incorpora el informe emitido en fecha 11 de julio de 2017 por el Secretario General de Economía, Empresas y Empleo, en el que tras citar el título competencial en cuyo ejercicio se dicta, describía su contenido y naturaleza jurídica.

Examinaba a continuación el procedimiento a seguir en la elaboración de la norma, negando la preceptividad de la memoria económica, al tratarse



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

de una norma cuya aprobación no conlleva directamente costes económicos. Igualmente, señalaba la preceptividad del trámite de información pública; y la obligatoriedad de recabar informe del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, de la Inspección General de Servicios, del Gabinete Jurídico y el dictamen de este órgano consultivo.

Concluía pronunciándose favorablemente sobre el texto elaborado ya que *“no se observa obstáculo legal alguno para que continúe la tramitación expuesta del proyecto de decreto”*.

Sexto. Otros informes.- En el expediente figuran los siguientes informes al borrador del proyecto:

- Informe de evaluación de impacto de género, suscrito el 10 de julio de 2017 por el Jefe de Área de Coordinación y Gestión de Economía, Empresas y Empleo, en el que se analizaba el impacto de género que derivaría de la aprobación del Decreto. Tras identificar la norma, el órgano promotor, ámbito de actuación, y el contexto normativo vinculado, realizaba una previsión de efectos sobre la igualdad de género y valoración de su impacto, reseñando que el proyecto de Decreto *“no tendrá ningún impacto en materia de igualdad de género”*.

- Informe de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, emitido el 12 de julio de 2017 por una Técnico Superior de Apoyo de la Secretaría General de Economía, Empresas y Empleo, en el cual se analizaba el coste de dichas cargas por comparación con el Decreto 4/1989, de 16 de enero, de ordenación y clasificación de establecimientos hoteleros. El informe llegaba a la conclusión de que el borrador normativo *“supone una reducción de cargas administrativas”* respecto de la normativa anterior, reducción que se cifra en 6.786 euros.

- Informe favorable de la Inspección General de Servicios de la Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa, de 13 de julio de 2017, suscrito por Inspector Analista de Servicios, sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de racionalización y

simplificación de procedimientos administrativos del proyecto de Decreto propuesto.

Séptimo. Toma de conocimiento del Consejo de Gobierno.- El Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, en su sesión celebrada el día 18 de julio de 2017, tomó conocimiento del primer borrador del proyecto de Decreto.

Octavo. Información pública.- Mediante publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 149, de 2 de agosto de 2017, se da a conocer la Resolución de 19 de julio, dictada por la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía, abriendo el trámite de información pública a través de la puesta del expediente a disposición de los interesados en el tablón de anuncios electrónico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Consta en el expediente que, dentro del plazo concedido, presentaron alegaciones al texto diversos propietarios de apartamentos turísticos; la Confederación Regional de Asociaciones Vecinales, Consumidores y Usuarios de C-LM; la Federación Regional de Empresarios de Hostelería y Turismo de Castilla-La Mancha; la Federación de Servicios de Castilla-La Mancha (CCOO); APREC Toledo; y la Asociación de Empresarios de Turismo Rural Sierra Norte de Guadalupe.

Noveno. Nuevos informes.- A continuación, figuran incorporados al expediente los siguientes informes:

- Informe del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, de 25 de enero de 2018, emitido por su Secretario, en el que consta que el borrador normativo fue sometido al conocimiento del Pleno en reunión celebrada el 9 de enero de 2018, habiendo sido informado favorablemente con el voto de todos los miembros del Consejo, *“a excepción del voto particular de la Federación Regional de Empresarios de Hostelería de Castilla-La Mancha, condicionando su voto favorable a la valoración de las últimas alegaciones presentadas al proyecto”*.

- Certificación del Coordinador de Estrategia Económica de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, de 29



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

de enero de 2018, evidenciando el cumplimiento del artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado.

Décimo. Informe sobre alegaciones.- El 1 de febrero de 2018, la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía emitió informe sobre las alegaciones efectuadas al borrador normativo cuya aprobación se pretende. El informe reflejaba el tratamiento otorgado a las propuestas formuladas, indicando las sugerencias que han sido aceptadas e incorporadas al borrador y los motivos concretos de denegación de las restantes.

Consta en el informe que en trámite de información pública formularon alegaciones al primer borrador del proyecto las Direcciones Provinciales de Economía, Empresas y Empleo en Toledo, Cuenca y Guadalajara, sin que en el expediente remitido figuren incorporados tales escritos.

Undécimo. Segundo borrador del proyecto normativo e informes al mismo.- A la vista de las sugerencias y propuestas de modificación formuladas en el trámite de información pública y que fueron aceptadas desde la Consejería, se redactó un segundo borrador del proyecto de Decreto, fechado el 9 de febrero de 2018, en el que se incorporan un nuevo artículo 5, sobre *“Información turística y de interés público”* y una segunda disposición transitoria para *“Adaptación de las viviendas de uso turístico”*, quedando el resto con idéntica estructura.

Este segundo borrador del texto reglamentario fue remitido a todas las Consejerías a fin de formular las observaciones que estimasen oportunas. Al respecto, la Jefe del Servicio de Turismo de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía, informó que en el plazo de 10 días conferido no se han presentado alegaciones.

El mismo borrador ha sido sometido nuevamente a la Secretaría General de Economía, Empresas y Empleo y a la Inspección General de Servicios, recabándose nuevos informes de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas.

Duodécimo. Informe del Gabinete Jurídico.- Con fecha 27 de marzo de 2018 emitió informe el Gabinete Jurídico a través de una Letrada adscrita a dicho órgano, con el visto bueno de su Directora. En dicho informe se examinaba la competencia en que se ampara el proyecto; su ámbito normativo; la tramitación sustanciada; y la estructura y contenido del texto. Tras efectuar alguna observación a su articulado, concluía con un pronunciamiento favorable al mismo.

La observación efectuada se refiere al artículo 27, sobre “*Facturación*”, en cuyo apartado 2 se establece el período de conservación de los duplicados de las facturas, sin motivar adecuadamente el establecimiento del plazo de 5 años. En este sentido, defendía el Gabinete Jurídico que “*se considera más conveniente realizar una remisión a la normativa fiscal y mercantil, sin determinar un plazo concreto*”.

Decimotercero. Memoria sobre el informe del Gabinete Jurídico.-

El Jefe de Servicio de Contratación Electrónica, el 31 de agosto de 2017 emitió informe sobre las observaciones efectuadas por el Gabinete Jurídico, aceptando la consideración formulada al artículo 27 e incorporando la sugerencia realizada al borrador.

Decimocuarto. Borrador del proyecto de Decreto.-

A continuación, se incorpora al expediente un ejemplar del referido proyecto reglamentario, fechado el 28 de marzo de 2018, titulado proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación de los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha, que consta de un preámbulo, veintinueve artículos integrados en cinco capítulos, dos disposiciones transitorias, tres disposiciones finales y ocho anexos.

En la parte expositiva se plasma el ámbito competencial en el que se desenvuelve la iniciativa, haciendo referencia, a continuación, a los principales referentes normativos de la iniciativa, aludiendo específicamente a la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha; a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en su redacción dada por la Ley 4/2013, de 4 de julio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas; al Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

turísticos y viviendas turísticas vacacionales; y a la Orden de 17 de enero de 1967, del Ministerio de Información y Turismo, por la que se aprobó la ordenación de apartamentos, “*bungalows*” y otros alojamientos similares de carácter turístico.

Justifica la aprobación de la norma en la necesidad de regular los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico, tras el vacío legal devenido con la derogación del Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre y de la Orden de 17 de enero de 1967, de un lado; y la exclusión expresa del arrendamiento de las viviendas de uso turístico de la ley reguladora de arrendamientos urbanos, de otro.

Seguidamente, se pone de manifiesto el respeto a los principios de buena regulación, postulados por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y se alude a los objetivos perseguidos, con fundamento en el artículo 14.2.a) y 14.3 de la LPAC. Concluye el preámbulo con una breve referencia a los trámites procedimentales más relevantes en la tramitación de la disposición reglamentaria.

En cuanto al articulado de la disposición, el Capítulo I, “*Disposiciones generales*”, se compone de siete artículos, aplicables tanto a apartamentos turísticos como a viviendas de uso turístico y reguladores del “*Objeto y ámbito de aplicación*” (artículo 1); “*Definiciones*” (artículo 2); “*Uso turístico exclusivo*” (artículo 3); “*Normativa sectorial*” (artículo 4); “*Información turística y de interés público*” (artículo 5); “*Declaraciones responsables y comunicaciones*” (artículo 6); y “*Hojas de reclamaciones*” (artículo 7).

El Capítulo II establece la normativa específica para los “*Apartamentos turísticos*”, a través de los artículos 8 a 16, en los cuales se dispone la “*Clasificación en categorías*” (artículo 8), clasificación que se efectúa por el sistema de llaves, distinguiendo cuatro categorías, cuyas características identificadores vienen enumeradas en los artículos 9 a 12. Por su parte, el artículo 13 regula la “*Capacidad máxima del apartamento turístico*”, imponiendo el artículo 14 “*Habitaciones adaptadas*” que cumplan las exigencias de accesibilidad. El artículo 15 permite “*Dispensas específicas*”

de superficie en habitaciones y cuartos de baño”; y el artículo 16 compele a la exhibición de una “Placa distintiva” normalizada.

En el Capítulo III se contienen las disposiciones relativas a las “Viviendas de uso turístico”, estableciéndose en él los “Requisitos mínimos y condiciones” (artículo 17); la obligación de exhibir una “Placa distintiva” normalizada en la puerta de entrada (artículo 18); y las condiciones para la “Recepción y entrega de llaves en las viviendas de uso turístico” (artículo 19).

El Capítulo IV contempla el “Régimen de reservas, cancelaciones y precios de los apartamentos turísticos y de las viviendas de uso turístico” y, por tanto, común a ambos tipos de alojamientos. Se compone de nueve artículos, en los cuales queda establecido el sistema y forma de confirmación a los clientes de las “Reservas” efectuadas (artículo 20); la posibilidad de exigir “Anticipo” del precio a modo de señal (artículo 21); el régimen aplicable para la “Cancelación de las reservas” (artículo 22) y para el “Mantenimiento de la reserva” (artículo 23); el sistema de “Precios” (artículo 24), sujeto a los principios de libertad, publicidad, respeto a lo pactado e integridad; y las horas de “Comienzo y terminación del servicio de alojamiento” (artículo 25), con posibilidad de prolongación si media acuerdo entre las partes. El artículo 26 implanta la obligación de documentar la “Recepción del cliente” y las condiciones de su estancia en el momento de su llegada al alojamiento turístico; el artículo 27 impone la forma de documentar la “Facturación” de los servicios prestados, con sujeción a lo dispuesto en la legislación específica; y, finalmente, el artículo 28, sobre el “Pago”, establece la libertad de pacto en cuanto al lugar y tiempo para abonar los servicios contratados, compeliendo al pago, en defecto de acuerdo expreso, en el establecimiento cuando la factura sea presentada al cobro.

En el Capítulo V, integrado por el artículo 29, se establece la “Inspección y régimen sancionador”, con atribución de las funciones de comprobación y control del cumplimiento de lo dispuesto en el texto reglamentario a la Consejería competente en materia de turismo. El precepto contiene una remisión expresa a la Ley 8/1999, de 26 de mayo, y al Decreto 7/2007, de 30 de enero, por el que se regula la Inspección de Turismo de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Castilla-La Mancha; y declara aplicable el régimen sancionador establecido en el Título IX de la Ley 8/1999, de 26 de mayo.

Las disposiciones transitorias primera y segunda, se ocupan de la “*Adaptación de los apartamentos turísticos*” y de la “*Adaptación de las viviendas de uso turístico*”, que vinieran prestando con anterioridad los servicios contemplados en la norma proyectada, a los requisitos en ella establecidos en el plazo máximo de dos y un año, respectivamente.

La disposición final primera dispone una habilitación normativa a favor de la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo para la aplicación y desarrollo del Decreto, y faculta a la persona titular de la Dirección General competente en materia de turismo para actualizar y modificar los anexos incorporados al proyecto normativo.

En la disposición final segunda se excluye el sistema de precios y reservas en materia de apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico, del régimen establecido por el Decreto 205/2001, de 20 de noviembre, sobre régimen de precios y reservas en los establecimientos turísticos.

La disposición final tercera establece la entrada en vigor del Decreto proyectado a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

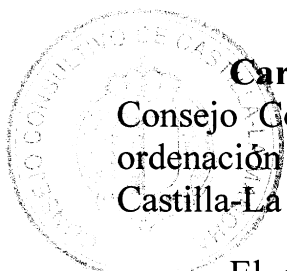
Completan el texto proyectado ocho anexos: anexo I, “*Declaración responsable de inicio de actividad como apartamento turístico*”; anexo II, “*Declaración responsable de inicio de actividad como vivienda de uso turístico*”; anexo III, “*Declaración responsable relativa a la modificación de la capacidad o el cambio de categoría del apartamento turístico*”; anexo IV, “*Declaración responsable relativa a la modificación de la capacidad de la vivienda de uso turístico*”; anexo V, “*Comunicación de cambio de titularidad, cambio de denominación o cese de actividad como apartamento turístico*”; anexo VI, “*Comunicación de cambio de titularidad, cambio de denominación o cese de actividad como vivienda de uso turístico*”; anexo VII, “*Placa identificativa de apartamentos turísticos*”; y anexo VIII, “*Placa identificativa de vivienda de uso turístico*”.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 5 de abril de 2018.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I



Carácter del dictamen.- Se somete a la consideración de este Consejo Consultivo el proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación de los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha.

El órgano consultante invoca para ello el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en cuyo apartado 4 se impone la preceptividad del dictamen de este Consejo en los *“proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

El proyecto de Decreto que se somete a dictamen tiene como objeto ejecutar el desarrollo reglamentario del Capítulo II del Título III de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, fundamentalmente de sus artículos 15.3 y 16, en cuanto a la regulación y determinación del alojamiento turístico extrahotelero. Por ello, el presente dictamen se emite con el carácter preceptivo que impone el artículo 54.4 citado.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

II

Procedimiento de elaboración de la norma.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas.

En concreto, el artículo 133 relativo a la “*Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos*”, dispone que “*Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:* 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 posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.* 2. *Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos e intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.* 3. *La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberá realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos*

necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. En su apartado segundo, el citado precepto establece que el ejercicio de dicha potestad [...] *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”.* Añade, en el apartado tercero, que *“En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. [] Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos consultivos de la Administración Regional”.*

De la descripción de actuaciones ya detalladas en los antecedentes de este dictamen cabe extraer que se ha dado cumplimiento, en su práctica totalidad, a las exigencias formales establecidas en el referido artículo 36, obrando en el expediente la correspondiente Memoria explicativa de la necesidad y conveniencia de la medida, así como la posterior orden de inicio dada por el titular de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo.

Ha resultado acreditado igualmente en el expediente, mediante publicación en el portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que de acuerdo con lo dispuesto en el precepto básico transcrito (artículo 133 de la LPAC) se sustanció un trámite de consulta previa, otorgando un período de tiempo de 20 días naturales, que finalizó el 18 de enero de 2017, para recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas afectadas por la futura norma.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

En cuanto a la substanciación del trámite de información pública previsto en el apartado 2 del repetido artículo 133 de la LPAC, en el presente supuesto debe entenderse cumplido a través de las dos fórmulas empleadas. En primer lugar, a través de la puesta a disposición del proyecto mediante su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y en el portal web de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; y en segundo lugar, de forma indirecta, mediante su presentación a informe por el Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, como órgano consultivo y asesor en este campo de la Administración regional, de conformidad con lo establecido por el artículo 5 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo en Castilla-La Mancha.

Sin embargo, la sustanciación de este trámite no permite validar, en su totalidad, la labor de instrucción desarrollada, debiéndose formular una grave objeción sobre las carencias apreciadas en el expediente y su tramitación. Así, el informe emitido por la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, el 1 de febrero de 2018, versa sobre las alegaciones efectuadas a un primer borrador del proyecto, tras haber otorgado un plazo de información pública. Expresa el informe que *“también fueron estudiadas las observaciones realizadas por los órganos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha al primer borrador del proyecto de decreto”*, para a continuación efectuar una relación nominal de los órganos que habían presentado tales alegaciones, identificando a los siguientes: Dirección Provincial de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo en Toledo; Dirección Provincial de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo en Cuenca; y Dirección Provincial de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo en Guadalajara. Pese a que el informe refleja el tratamiento otorgado a las propuestas de mejora formuladas por aquellas Direcciones Provinciales, sin embargo, tales alegaciones no han sido incorporadas al expediente, por lo que no han podido ser estudiadas por este Consejo, lo cual puede suponer una privación de elementos de juicio con potencial incidencia sobre el resultado y acierto en el ejercicio de su función dictaminante.

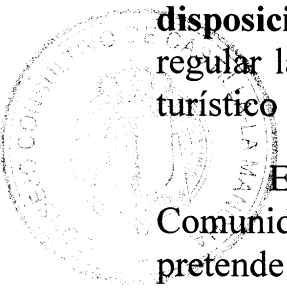
Siguiendo con el procedimiento, consta también el informe de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo que se emitió en sentido favorable al contenido del texto reglamentario por entender

que se adecuaba a lo establecido en el ordenamiento jurídico; habiéndose incorporado los preceptivos informes del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha y del Gabinete Jurídico.

Culmina el procedimiento con el envío del expediente a este órgano consultivo, en el que hay que entender cumplidos los trámites esenciales previstos por el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, y en el artículo 133 de la LPAC, por lo que nada obsta al examen del contenido de la norma sometida a consulta.

III

Marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición.- Es objeto del proyecto de Decreto que se somete a dictamen regular la ordenación de los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha.



El título competencial que habilita de manera principal a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para aprobar la norma que se pretende es el específico reconocido en el artículo 31.1.18ª de su Estatuto de Autonomía, en virtud del cual la Comunidad Autónoma asume competencia exclusiva sobre *“promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”*.

En ejercicio de dicho título competencial, las Cortes Regionales aprobaron la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, que constituye el marco normativo en el que se incardina el proyecto de Decreto sometido a dictamen, en cuya disposición final tercera *“Se autoriza al Consejo de Gobierno, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley”*. En la Exposición de Motivos de la misma se aduce también como título competencial, para regular el sector turístico, al artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía que atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases de la actividad económica general y la política monetaria del Estado.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

En concreto, el proyecto que se dictamina atiende al desarrollo de los artículos 15.3 y 16 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, en los cuales se prevén como alojamientos turísticos extrahoteleros, *“los apartamentos turísticos (...) y cualesquiera otras que reglamentariamente se determinen”* (artículo 15.3), remitiendo el artículo 16 al desarrollo reglamentario de las instalaciones y servicios mínimos de cada uno de aquellos. Aun cuando la normativa reguladora del turismo en nuestra región no hace referencia expresa a las viviendas de uso turístico, estas pueden entenderse incluidas en la cláusula residual de su artículo 15.3, *“cualquiera otras que reglamentariamente se determinen”*, a los efectos de llevar a cabo su desarrollo reglamentario.

La necesidad y oportunidad de la aprobación de la disposición reglamentaria proyectada sobre la materia, encuentra su razón de ser, además, en el vacío legal existente tras la derogación del Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales, y de la Orden de 17 de enero de 1967, del Ministerio de Información y Turismo, por la que se aprobó la ordenación de apartamentos, bungalows y otros alojamientos similares de carácter turístico, derogación que tuvo lugar mediante el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero.

Asimismo, la necesidad de aprobar una norma sectorial autonómica, reguladora de las viviendas de uso turístico, surge tras la modificación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU), operada por Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, cuyo artículo 5.e) pasa a excluir expresamente del ámbito de aplicación de aquella (LAU) *“la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial”*.

De otro lado, el Decreto proyectado ha de encuadrarse también en el mandato impuesto desde la modificación de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, por parte de la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Como se pone de manifiesto en la Memoria, esta *“modificación*

significó la incorporación del principio jurídico de unidad de mercado del sector servicios dentro de los Estados Miembros de la Unión Europea. De este modo se incorporaron los principios de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios al ordenamiento turístico autonómico”.

En este ámbito de la libertad de mercado, también han de traerse a colación, como delimitadoras del marco competencial y normativo del proyecto reglamentario examinado, las siguientes normas:

- El artículo 38 de la Constitución Española, por el que se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y se encomienda a los poderes públicos su protección y garantía.

- La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, que traspone la Directiva comunitaria (Directiva 2006/123/CE) al Derecho Español, sometiendo a las regulaciones que limiten el establecimiento de los operadores en el mercado y el ejercicio de su actividad, a la necesaria justificación motivada de la concurrencia de alguna de las razones de interés general comprendidas en su artículo 3.11.

- La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, cuyo artículo 5 exige a las Administraciones Públicas la justificación de la necesidad de las restricciones impuestas para acceder a una actividad económica o su ejercicio.

Tanto la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, como la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, son normas de carácter básico, dictadas por el Estado al amparo de las competencias exclusivas que determina el artículo 149.1ª, 6ª, 13ª y 18ª de la Constitución Española, y así lo establecen sus disposiciones finales primera y cuarta, respectivamente.

Por último, es de tener en cuenta que la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo, ha sido desarrollada, en forma parcial y separada, por numerosas disposiciones reglamentarias, tales como los Decretos 93/2006, de 11 de julio, de Ordenación del Alojamiento Turístico en el Medio Rural de Castilla-La Mancha; y el 96/2006, de 17 de julio, de Ordenación de las Profesiones Turísticas en Castilla-La Mancha; el Decreto 205/2001, de 20 de noviembre, sobre Régimen de Precios y Reservas en los Establecimientos



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Turísticos; el Decreto 29/2005, de 22 de marzo, de Distinciones al Mérito Turístico en Castilla-La Mancha; el Decreto 77/2005, de 28 de junio, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo en Castilla-La Mancha; el Decreto 32/2006, de 21 de marzo, que regula la declaración de Fiesta de Interés Turístico Regional de Castilla-La Mancha; el Decreto 5/2007, de 22 de enero, regulador del Registro General de Empresas, Establecimientos, Asociaciones de Empresarios Turísticos y Entidades Turísticas No Empresariales de Castilla-La Mancha; el Decreto 7/2007, de 30 de enero, por el que se regula la Inspección de Turismo de Castilla-La Mancha; el Decreto 17/2007, de 20 de marzo, que modifica determinadas disposiciones en materia de turismo de Castilla-La Mancha; el Decreto 29/2007, de 10 de abril, que Regula la Red de Oficinas de Turismo de Castilla-La Mancha; y el Decreto 56/2007, de 8 de mayo, de Ordenación de las Agencias de Viajes y Centrales de Reservas de Castilla-La Mancha.

A la vista de esta amplia panoplia reglamentaria, sería conveniente -como ya se dijo en el dictamen de este Consejo número 28/2007, de 28 de febrero, al informar el Decreto por el que se regulaba la Red de Oficinas de Turismo de Castilla-La Mancha- que tal fragmentación normativa se reflejase en el preámbulo de la nueva norma, para un mejor conocimiento de todo el grupo normativo por sus aplicadores, así como que se justificasen en él las razones de la misma.

IV

Observación de carácter esencial.- Pasando ya al examen pormenorizado del texto sometido a dictamen procede efectuar, en primer término, la siguiente observación a la que debe atribuirse carácter esencial:

El último inciso del **artículo 2.c)** establece que *“Las viviendas de uso turístico constituyen una única unidad de alojamiento que se cede al completo, no permitiéndose la cesión por estancias o habitaciones”*. Esta prohibición de cesión por estancias o habitaciones ha sido objeto de amplio debate, tanto en trámite de información pública del procedimiento de elaboración de la norma sometida a dictamen, como en el resto de

Comunidades Autónomas que han regulado la materia por vía de reglamento. La primera cuestión suscitada se centra en determinar si la regulación del arrendamiento por estancias de uso turístico queda o no excluida de la LAU y, en consecuencia, si se encuentra dentro del marco competencial de las Comunidades Autónomas. La segunda, plantea si aquella prohibición constituye una traba a la libre competencia de los diferentes operadores económicos del sector turístico y, como tal, una vulneración del régimen de libertad de servicios establecido por la normativa básica estatal.

I) Por lo que se refiere a la primera cuestión, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2 de febrero de 2018 (RJCA 2018\5), en su fundamento jurídico octavo admitió la alegación de la demanda en virtud de la cual se niega que la Comunidad Autónoma tenga competencia *“para prohibir el alquiler parcial de una vivienda, pues el artículo 5 de la LAU excluye de su ámbito de aplicación únicamente la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa”*. A esto añadía la sentencia que *“La exclusión del alquiler de la vivienda por estancias no deriva del art. 5.e) de la Ley de Arrendamientos Urbanos. La LAU define el arrendamiento de vivienda como el que recae sobre una edificación habitable con la finalidad de satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario. Ese concepto de habitabilidad no puede predicarse del arrendamiento de vivienda cuyo objeto se ciñe a una dependencia o habitación, por lo que la jurisprudencia del orden civil ha declarado, reiteradamente, que al alquiler de habitación de una vivienda no le es aplicable la legislación especial arrendaticia (SAP de Ciudad Real de 14/9/2017 (PROV 2017,253797), recurso 211/2017, SAP de Madrid de 26/9/2017, y SAP Valladolid sección 3ª del 15 de diciembre de 2015, entre otras muchas). Es decir, la exclusión de la aplicación de la LAU dispuesta en su artículo 5.e) se refiere únicamente al alquiler de la vivienda completa, porque el arrendamiento por estancias no está contemplado en la misma, luego ni lo prohíbe ni lo permite”*.

Ahora bien, también existen argumentos favorables al mantenimiento del veto para los alquileres de habitaciones o estancias aisladas dentro de una misma vivienda de uso turístico. Estos argumentos aparecen recogidos en el informe sobre el trámite de información pública emitido por la Directora



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

General de Turismo, Comercio y Artesanía el 1 de febrero de 2018. Fundamentalmente, sostiene el informe lo siguiente: *“El mandato del artículo 5.e) de la Ley 29/1994 establece que queda excluido del mandato legal de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, “la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial”.* [] *El mandato del legislador nacional remite a la normativa turística en el caso de servicio de la totalidad de la vivienda para uso turístico. Por tanto, el alquiler por habitaciones de uso turístico debe adecuarse al régimen de la normativa tradicional en materia de alojamiento por habitaciones que es un tipo de alojamiento hotelero (pensiones) o bien al régimen jurídico específico que pueda desarrollarse en esta materia en el caso de alquiler por habitaciones turísticas”.* Tales razonamientos llevan al informe a defender la prohibición de la cesión por estancias de viviendas de uso turístico y a mantenerla en el texto del reglamento proyectado.

En este sentido ha sido tratado por el País Vasco, en la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo, mediante la regulación del alojamiento en habitaciones de viviendas particulares para uso turístico (artículo 54), como una figura distinta e independiente del arrendamiento de la vivienda en bloque, considerada como un todo, que postula el artículo 5.e) de la LAU.

A la vista de unas posturas y otras, y tras el examen de la norma estatal en materia de arrendamiento y del borrador normativo sometido a dictamen, se llega a la conclusión de que, efectivamente, lo que se excluye del ámbito de aplicación de la LAU es la cesión temporal de uso de la vivienda en *“su totalidad”*, respecto de la cual la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva, pero nada se dice sobre la cesión parcial o por estancias, que tampoco aparece contemplada en aquella LAU.

Entiende este Consejo, que la ausencia de exclusión expresa por parte de la LAU, respecto de la cesión de uso distinta de la totalidad de la vivienda, impide al legislador regional incorporar al texto examinado la prohibición del último inciso del artículo 2.c), por varios motivos:

- Por razón del título de la disposición, queda constreñido a apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico. El arrendamiento de habitaciones o estancias, no tiene encaje en la definición de vivienda de uso turístico que se efectúa en el propio texto legal.

- Por virtud de la legislación estatal básica en materia de arrendamientos, dentro del concreto ámbito material de las viviendas de uso turístico, el legislador autonómico sólo se encuentra habilitado para regular sobre el arrendamiento de viviendas de uso turístico al completo. No admitiendo la regulación sobre el régimen del arrendamiento parcial, en este específico ámbito material de las viviendas de uso turístico, tampoco debe admitirse la regulación sobre su prohibición.

No quiere ello decir que no pueda regularse sobre la cesión por estancias, pero ello habrá de tener una consideración distinta de los conceptos regulados en el Decreto sometido a examen y, en su consecuencia, un instrumento normativo diferente y al margen de los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico objeto de la disposición reglamentaria dictaminada.

Más aún, ya en la definición de vivienda de uso turístico se incide en la exigencia de ceder el uso de la vivienda en su totalidad, es decir, sin que se admitan divisiones o arrendamientos parciales de la misma. Con esta obligación queda, por tanto, excluida la cesión de uso parcial, sin que se considere necesario recogerla de manera expresa en el texto reglamentario. En todo caso, si se desea insistir en tal cuestión, puede incorporarse al apartado 2 del artículo 1, como figura excluida del ámbito de aplicación del Decreto, en términos similares a los siguientes: “*c) La cesión por estancias o habitaciones de las viviendas de uso turístico reguladas por este decreto*”.

II) En cuanto a la segunda cuestión suscitada al inicio de esta consideración, esto es, la vulneración de la libertad de servicios establecida por la legislación estatal, podría decirse que la prohibición introducida en el último inciso del artículo 2.c) limita la efectiva competencia en el mercado de servicios, en cuanto restringe la capacidad de los diferentes operadores turísticos o propietarios de las viviendas de uso turístico a la hora de competir y ofrecer sus servicios de alojamiento turístico extrahotelero, frente a los



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

servicios hoteleros; limitando también la variedad de la oferta y la capacidad de elección del usuario que se decanta por el alojamiento en viviendas de uso turístico.

Sin perjuicio de que el artículo 38 de la CE reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y comisiona a los poderes públicos para que lleven a cabo su protección, la normativa europea, constituida por la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, de obligado cumplimiento con carácter prioritario e imperiosa trasposición al ordenamiento nacional, sólo permite esa intervención pública, mediante limitación de los servicios, cuando encuentre justificación en una *“razón imperiosa de interés general”*, estableciendo su artículo 1.1 que *“en la presente Directiva se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios y la libre circulación de los servicios, manteniendo, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios”*.

El artículo 16 de la Directiva 2006/123/CE, impone a los Estados miembros garantizar *“la libertad de acceso y el libre ejercicio de la actividad de servicios dentro de su territorio. [] Los Estados miembros no supeditarán el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio en sus respectivos territorios a requisitos que no respeten los principios siguientes: [...] b) necesidad: el requisito deberá estar justificado por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente; [] c) proporcionalidad: el requisito deberá ser el adecuado para conseguir el objetivo que se persigue y no ir más allá de lo necesario para conseguirlo”*. Esto es, para que un Estado pueda limitar el acceso a una actividad de servicios o el libre ejercicio de la misma, deberá ampararse en los principios de necesidad y proporcionalidad, entre otros.

A ello ha de añadirse que el sector turismo no se encuentra incluido entre las excepciones que el artículo 17 de la misma norma comunitaria impone a la libre prestación de servicios.

En línea con la norma europea, y para su trasposición a nuestro ordenamiento jurídico, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, denominada *“Ley Paraguas”*,

establece la necesidad de justificar las razones de interés general que motivan las limitaciones o las restricciones que puedan imponerse en la legislación sobre la libre concurrencia competitiva en el acceso a las actividades económicas y su ejercicio. De esta manera, su artículo 3.11 define “razón imperiosa de interés general” como “la razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y limitada a las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

Igualmente, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, para la garantía de la unidad de mercado, requiere la concurrencia de ese interés público y general para la limitación en el libre acceso a los servicios, así en su artículo 5 (sobre los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes) dispone que “1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. [] 2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, no solo exige la concurrencia de interés general para limitar el libre acceso a los servicios, sino que además impone a las Administraciones competentes garantizar el respeto a los principios de necesidad y proporcionalidad en la elaboración y aprobación de normas reguladoras de aquellos servicios. En este sentido, su artículo 9 establece lo siguiente: “1. Todas las autoridades competentes velarán, en las



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia. [] 2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior: [] a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella”.

Finalmente, la propia norma contiene en su artículo 16 un mandato general para garantizar el libre acceso y ejercicio de las actividades económicas, admitiendo únicamente su limitación cuando ello responda a supuestos permitidos por la legislación estatal y comunitaria. Así, el artículo 16 declara que *“El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales”.*

A la vista de los preceptos transcritos, entiende este Consejo, que la prohibición de cesión parcial o por habitaciones contenida en el último inciso del artículo 2.c) del borrador normativo sometido a dictamen, en cuanto restricción a la libre competencia en el acceso a las actividades de servicios turísticos y su ejercicio por los operadores económicos, y a libertad de elección y su libre disfrute por los destinatarios de aquellos servicios, no se encuentra justificada desde el punto de vista de su necesidad y proporcionalidad, en los términos exigidos por la legislación vigente, toda vez que la concurrencia de ninguna razón imperiosa de interés general de las tasadas por el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, aparece justificada en el texto que pretende aprobarse, lo cual, por sí solo, excluye ya la posibilidad de que aquella prohibición sea proporcionada a una razón imperiosa de interés general, que ni existe ni ha sido invocada. Es decir, la necesidad de las limitaciones a la libre prestación de los servicios turísticos, que supone el veto al arriendo por estancias de las viviendas de uso turístico, no aparece justificada en razones de interés general, orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente, únicos supuestos permitidos por la normativa estatal y europea para el establecimiento de

limitaciones o restricciones a la libertad de acceso y ejercicio de las actividades de servicios.

Tales circunstancias determinan una vulneración de los mandatos de la norma básica estatal comprendidos en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, en relación con el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, con infracción de los principios de necesidad y proporcionalidad, libertad de iniciativa económica, libertad de establecimiento y libre prestación de servicios. Igualmente, implican abandono por parte de la Administración de su obligación de velar por la observancia de los principios de necesidad y proporcionalidad en la elaboración de la disposición general reguladora de los apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico objeto de estudio, con vulneración de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Paraguas y en el artículo 129 de la LPAC, por el que se establecen los principios de buena regulación.

El fundamento en la vulneración de los principios de necesidad y proporcionalidad ha sido utilizado por los Tribunales Superiores de Justicia de Castilla y León y Canarias, para estimar la impugnación de preceptos idénticos en sus respectivos Decretos reguladores de las viviendas de uso turístico. Así, la Sentencia de 2 de febrero de 2018, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, declara lo siguiente: *“En lo que respecta a la necesidad de la medida y su proporcionalidad y siempre en relación con la protección del consumidor o usuario del turístico, no se aprecian razones para exigir a un cliente que solo desea contratar una habitación para alojarse, asumir el coste del arrendamiento de la totalidad de la vivienda, por lo que no se estima que este límite al desarrollo de la actividad esté justificado”*.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, en Sentencia de 21 de marzo de 2017 (RJCA 2017\645), admitió la impugnación del régimen de explotación, *“por el que se exige que las viviendas vacacionales sean cedidas en su totalidad al cliente, y no puedan ser arrendadas por habitaciones. Aquí la intervención administrativa en la calidad del producto no está justificada, y se vulnera la libre oferta de servicios. No hay razones para exigir a un cliente que solo desea contratar una habitación para alojarse, asumir el coste del arrendamiento de la totalidad de la vivienda, si el propietario desea ofrecerle este servicio. La norma persigue de manera*




*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

evidente evitar que se ponga en el mercado un producto que por su precio reducido compita con la oferta de alojamiento hotelero, lo cual lesiona la libre competencia”.

En razón de todo lo anterior, dada la indefinición competencial existente en la materia (cesión temporal para uso turístico de habitaciones o estancias integradas en una vivienda) y a fin de no incurrir en infracción de la legislación básica dictada por el Estado por vulneración de los principios de libertad de mercado (prestación de servicios), libre competencia y buena regulación, previstos en ella, deberá suprimirse el último inciso del artículo 2.c): “no permitiéndose la cesión por estancias o habitaciones”, incorporando, en su caso, un apartado c) al artículo 1.2, del siguiente tenor literal, o similar: “c) La cesión por estancias o habitaciones de las viviendas de uso turístico reguladas por este decreto”.

V



Observaciones al texto del proyecto.- Se plasman en la presente consideración diversas observaciones advertidas tras el examen de fondo del proyecto sometido a consulta, las cuales, aún sin estar dotadas de carácter esencial, pretenden contribuir a mejorar la comprensión, interpretación y posterior aplicación de la norma.

Título.-

La norma cuyo texto se somete a dictamen lleva el siguiente título: “Decreto xx/2017, de xx de xxxx, por el que se establece la ordenación de los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha”. Dado el tiempo transcurrido desde el inicio del procedimiento de su elaboración, se hace necesario cambiar el año de aprobación que aparece en la numeración del título, sustituyendo “2017” por “2018”.

Lo mismo sucede en la fórmula promulgatoria contenida al finalizar el preámbulo, haciéndose, en consecuencia, la misma observación.

Parte expositiva.-

Cita de normas.- Respecto de las citas normativas contenidas en el texto del preámbulo de la disposición sometida a dictamen, resulta de aplicación el apartado I.k) 80 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, referido a la primera cita y citas posteriores de normas, *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*. Esta directriz debería aplicarse a las citas que de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se efectúan en la parte expositiva del Decreto proyectado.

Terminología no sexista.- La norma, en el Preámbulo utiliza ambos géneros gramaticales, quizá en un intento de emplear lenguaje no sexista. A saber, hace referencia a *“viajeros y viajeras”* (párrafo cuarto); y a *“viajeros o viajeras”* (párrafo séptimo).

Inciendo en lo expresado en anteriores dictámenes emitidos en relación a proyectos de Decreto reguladores de currículos de Formación Profesional procede reiterar que, como este Consejo ha señalado detalladamente en el Dictamen 117/2013, de 17 de abril, el artículo 10.1 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha debe interpretarse obviamente en un sentido compatible con los dictados de la Real Academia de la Lengua, y en consecuencia hay que entender que en modo alguno la utilización del género masculino incluyente de individuos de uno y otro sexo implica sexismo lingüístico. Por ello se aconseja utilizar los géneros masculino, femenino o, en su caso, el neutro, cuando cada uno proceda, teniendo en cuenta que, salvo en casos muy específicos, es del todo innecesario (y en la mayoría de los supuestos termina por resultar casi impracticable) el desdoblamiento de géneros para incluir a ambos sexos.

Antecedentes normativos.- Atendiendo a las reglas incluidas en las citadas Directrices de Técnica Normativa del Estado, apartado I.c).12, la parte expositiva de la norma *“cumplirá la función de describir su contenido,*



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”.

Si bien es cierto que el texto incluido en el preámbulo contiene referencias al marco normativo en que se desenvuelve el borrador de reglamentario, con identificación de normas sectoriales precedentes, también lo es que la Memoria emitida por la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía el 15 de marzo de 2017, justifica su aprobación, entre otros motivos, en la adaptación de la normativa autonómica a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, directiva a la que, sin embargo, no se hace alusión alguna en la parte expositiva del borrador sometido a dictamen. Por tal motivo, se sugiere incorporar entre los antecedentes del marco normativo una mención a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre.

Literalidad.- A fin de argumentar la necesidad de aprobar la regulación de las viviendas de uso turístico, en el párrafo sexto del preámbulo se cita el artículo 5 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, en su redacción dada por la Ley 4/2013, de 4 de junio, en cuanto excluye del ámbito de aplicación de la mencionada Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, en el ámbito turístico y con fines lucrativos. Dado que en este párrafo se hace una transcripción literal del apartado e) del artículo 5 de la LAU, conviene especificar el concreto apartado del precepto al que se está haciendo alusión y entrecomillar el texto íntegro que se transcribe.

La misma observación resulta aplicable para el párrafo octavo, en el que se reproduce el texto literal del artículo 16 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo en Castilla-La Mancha.

Artículo 2. Definiciones.-

El **artículo 2** recoge las definiciones de los conceptos básicos empleados a lo largo del texto normativo (apartamento turístico, unidad de alojamiento, vivienda de uso turístico, habitualidad y estudio). Así, en su **apartado b)** define “*unidad de alojamiento*” como “*pieza independiente de*

un apartamento turístico para uso exclusivo y privativo del turista, compuesto como mínimo por salón-comedor, cocina, dormitorio y cuarto de baño". Por su parte, el **apartado c)** establece que son *"viviendas de uso turístico"* los *"pisos, apartamentos o casas que, amueblados y equipados en condiciones de uso inmediato, son destinados con carácter individual al alojamiento turístico en su totalidad de modo habitual, mediante contraprestación económica. Las viviendas de uso turístico constituyen una única unidad de alojamiento que se cede al completo, no permitiéndose la cesión por estancias o habitaciones"*.

La forma en que se encuentran redactados los anteriores conceptos lleva a confusión, pues estableciéndose en el borrador normativo la distinción entre apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico, en cuanto a definición, características, requisitos e instalaciones mínimas y régimen aplicable, sin embargo, a la hora de dar una definición para cada uno de ellos se recurre a un mismo término, el de *"apartamento"*. De esta manera se dice que *"una unidad de alojamiento es una pieza independiente de un apartamento turístico"*; que *"una vivienda de uso turístico"* es, entre otros, *"un apartamento"* y que, además, *"constituye una única unidad de alojamiento"*, es decir, acudiendo a la definición de unidad de alojamiento postulada en el propio precepto, constituye una única pieza independiente de un apartamento turístico.

Para evitar, por tanto, confusión conceptual sería recomendable revisar las citadas definiciones y sustituirlas por otras más concisas.

De otro lado, este Consejo no llega a comprender el alcance y verdadero significado de la expresión *"con carácter individual"* empleada en la definición de viviendas de uso turístico. Por ello, considerando que tales viviendas se encuentran sujetas a la legislación sectorial específica tras haber quedado excluidas del ámbito de aplicación de la LAU, y habida cuenta del desconcierto que ocasiona la definición contenida en el apartado c) del artículo 2 del proyecto de Decreto, podría ser más acertado utilizar la definición comprendida en el artículo 5.e) de la LAU o al menos las características definitorias que permiten diferenciarlas de los arrendamientos de viviendas de temporada sujetos al imperio de aquella LAU, tales como la prestación de servicios en una actividad de alojamiento turístico, a través de



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada por canales de oferta turística, con lo que además se incorpora a la definición la nota de profesionalidad que ha sido omitida en todo el texto proyectado.

Sobre la inclusión de esta nota de profesionalidad, ha de ponerse de relieve su importancia, por cuanto es precisamente la misma, como definitoria de unas capacidades técnicas y económicas, la que se utiliza en el preámbulo de la disposición reglamentaria para justificar la obligatoriedad de relacionarse con la Administración por medios electrónicos, exclusivamente, con amparo en el artículo 14.3 de la LPAC.

“Artículo 4. Normativa sectorial.-

Este artículo enumera la legislación sectorial de obligado cumplimiento por parte de los apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico, incorporando un *numerus clausus* y cerrando su redacción con una cláusula residual. Sin embargo se echa en falta la mención, por su incidencia en este ámbito, de alguna normativa, como la relativa a ordenación urbanística.

Este órgano desconoce los criterios que han sido tenidos en consideración para incluir unas materias y otras no, y ello, sin perjuicio de poder entender comprendida en la cláusula residual cualquier otra legislación sectorial no citada expresamente que pueda ser de aplicación.”

Artículos 8 a 12.-

El **artículo 8** efectúa la clasificación de los apartamentos turísticos en las siguientes categorías: *“cuatro, tres, dos y una llaves”*, utilizando para su identificación números cardinales escritos en letra.

Los **artículos 9 a 12** establecen los requisitos mínimos que deben cumplir los apartamentos turísticos para quedar encuadrados en cada una de las categorías, utilizando números cardinales escritos en cifras (*“4, 3, 2 y 1”*) para su nominación, tanto en la rúbrica de cada uno de los preceptos como en su contenido.

En aras a lograr un criterio homogéneo en la denominación de las categorías que reglamentariamente se pretenden aprobar, es aconsejable que se utilice el mismo método de identificación, escribiendo los números cardinales bien siempre con letra o bien siempre con cifra.

Artículo 14. Habitaciones adaptadas.-

Dentro del régimen jurídico de los apartamentos turísticos, el artículo 14 impone el cumplimiento de las exigencias de accesibilidad previstas en la normativa específica reguladora de la materia.

El contenido de este precepto es reiteración de las prescripciones generales del artículo 4, sobre normativa sectorial, en el cual ya se establece la obligación de cumplir la legislación específica en materia de accesibilidad. A fin de evitar repeticiones innecesarias, se recomienda suprimir el artículo 14 del Decreto proyectado.

Artículo 28. Pago.-

El **artículo 28** establece el lugar y el tiempo en que deberá abonarse el precio correspondiente a los servicios contratados en cualquiera de las modalidades de apartamento turístico y de vivienda de uso turístico, sentando, como regla general, el principio de libertad de pactos. A falta de acuerdo entre las partes, su **apartado 2** impone el pago en lugar y tiempo concretos, en los siguientes términos: *“2. A falta de acuerdo expreso se entenderá que el pago debe efectuarlo en el mismo establecimiento y en el momento en que le fuese presentado al cobro la factura”*.

A fin de lograr mayor congruencia entre los distintos tiempos verbales utilizados y los complementos indirectos empleados para hacer referencia al sujeto obligado al pago, se sugiere modificar la letra del precepto, para una mayor claridad en su redacción, por otra similar a la siguiente: *“2. A falta de acuerdo expreso se entenderá que el pago debe efectuarse en el mismo establecimiento y en el momento en que la factura sea presentada al cobro”*.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Artículo 29. Inspección y régimen sancionador.-

El **artículo 29, en su primer apartado**, atribuye las funciones de comprobación y control del cumplimiento de las disposiciones de la norma reglamentaria a los Servicios de Inspección de Turismo, con remisión a su normativa reguladora y a la Ley de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha.

En cuanto al régimen sancionador, el **apartado 2** hace una remisión genérica al título IX de la Ley de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha. Véase que dicho título lleva por rúbrica “*De la disciplina Turística*” y se compone de siete capítulos dedicados a las siguientes materias: disposiciones generales (objeto, actividades comprendidas y sujetos responsables); la Inspección de Turismo; potestad sancionadora; infracciones; sanciones; prescripción de las infracciones y sanciones; y procedimiento sancionador. Es decir, no todo el título IX se refiere al régimen sancionador, por lo que habrá que determinar de manera más precisa cuáles son los preceptos de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, que resultan aplicables en materia de apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico.

A mayor abundamiento, la doctrina del Tribunal Constitucional es inequívoca al establecer la posibilidad de la colaboración reglamentaria en materia sancionadora, cuando en la ley quedan determinados los elementos esenciales de las conductas antijurídicas y la naturaleza y los límites de las sanciones a imponer (entre otras muchas en sus Sentencias 3/1988, de 21 de enero; 28/1989, de 6 de febrero; 83/1990, de 4 de mayo; 305/1993, de 25 de octubre; 45/1994, de 15 de febrero; 145/1995, de 3 de octubre y 153/1996, de 30 de septiembre).

Aun admitida dicha colaboración reglamentaria, en salvaguardia del principio de tipicidad garantizado en el artículo 25.1 de la Constitución y recogido en el artículo 27.1 de la LRJSP, se estima preciso reiterar lo manifestado por este Consejo, entre otros, en sus dictámenes 441/2017, de 4 de diciembre; 61/2002, de 25 de abril y 73/2003, de 20 de junio, en el sentido de que en la norma reglamentaria propuesta “*se introduzcan especificaciones que contribuyan a la más correcta identificación de las conductas que, derivadas de la misma, constituyen objeto de infracción según la norma legal*”

citada, todo ello dentro de los márgenes permitidos por el apartado 3 del artículo 129 (actual artículo 27.3 LRJSP) al que se ha hecho alusión anteriormente y, en consonancia con lo manifestado por el Tribunal Supremo en su reciente sentencia de 11 de abril de 2003, a fin de evitar cualquier atisbo de nulidad del precepto que derivaría de aprobar finalmente una redacción que no permitiera a los destinatarios prever con absoluta certeza cuáles serían las conductas prohibidas y cuáles las sanciones imponibles”.

En el supuesto examinado, como quiera que las normas con rango de ley a las que remite el artículo 29.2 del proyecto de Decreto dictaminado, contienen una tipificación general para todo el ámbito sectorial del turismo regional; y que el artículo 27.4 de la LRJSP, prohíbe con carácter general la analogía en los siguientes términos: *“las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”*; es admisible, deseable y ajustado a los principios de tipicidad y reserva de ley que el reglamento individualice los concretos incumplimientos que, en materia de ordenación de los apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico, son constitutivos de infracción administrativa. Por lo anterior se recomienda a la Administración consultante examinar la conveniencia de incorporar al proyecto de Decreto una tipificación más exhaustiva de los incumplimientos constitutivos de infracción administrativa en materia de apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico, sin perjuicio de mantener una remisión expresa al régimen disciplinario y sancionador contenido en la ley sectorial, para lo no previsto en la norma reglamentaria.

Extremos de redacción.- Finalmente, se recomienda efectuar un repaso general del texto sometido a dictamen, a fin de subsanar algunas incorrecciones de estilo, gramaticales, tipográficas o erratas, como las que, sin ánimo exhaustivo y a modo de ejemplo, se señalan seguidamente:

1.- En la parte dispositiva conviene realizar correcciones en las iniciales minúsculas, y escribir con inicial mayúscula los términos *“Consejería”, “Registro de empresas y establecimientos turísticos de Castilla-La Mancha”, “Dirección General”, “Administración turística”, “Servicios de Inspección”*, por cuanto identifican organismos oficiales en el seno de la Administración.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

2.- De la misma manera, convendría evitar la falta de uniformidad tipográfica en que se incurre con la utilización indistinta de guiones entre palabras, al referirse al mismo concepto en el preámbulo del texto reglamentario. Esta falta de uniformidad se aprecia al referirse a la tramitación “on line”, que en unas ocasiones aparece como “on line” (párrafo quinto), y en otras como “on-line” (párrafo decimosegundo).

3.- En el artículo 1.2 el término “*excluidas*” deberá escribirse en masculino “*excluidos*”, puesto que la exclusión se refiere a viviendas y diferentes modalidades de alojamientos rurales, y por tanto, habrá de emplearse el género masculino.

4.- Para dotar de sentido coherente a la literalidad del texto, habrán de suprimirse las comas (“,”) siguientes:

- Artículo 1.2.a), después de “*cedan*”.
- Artículo 2.b), después de “*como mínimo*”.
- Artículo 5, tras “*así como*”.

5.- En el último inciso del artículo 6.3, la forma verbal “*deberá*” tendrá que escribirse en tercera persona del plural (“*deberán*”), por referirse a una pluralidad de datos.

6.- Sería conveniente revisar todos los ítems de las enumeraciones contenidas en los artículos 10 y 12.

7.- El artículo 19.2 contiene un mandato de información a la persona usuaria del alojamiento, por lo que el verbo informar ha de escribirse en imperativo y acentuarse su última sílaba: “*informará*”.

8.- Por lo demás, se aconseja hacer una lectura más detenida a los efectos de revisar los signos de puntuación utilizados a lo largo de todo el texto, tanto en su parte expositiva, como en la dispositiva.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación de los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico en Castilla-La Mancha, señalándose como esencial la observación contenida en la consideración IV.”

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

Toledo, 10 de mayo de 2018



EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE ECONOMÍA, EMPRESAS Y EMPLEO