

Expediente Núm. 15/2011
Dictamen Núm. 158/2011

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 5 de mayo de 2011, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 17 de enero de 2011, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Modificación del Decreto 143/2002, de 14 de noviembre, de Alojamientos de Turismo Rural, del Reglamento de Establecimientos Hoteleros, aprobado por Decreto 78/2004, de 8 de octubre, y del Reglamento de Campamentos de Turismo, aprobado mediante Decreto 280/2007, de 19 de diciembre.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto que, a modo de preámbulo, señala los presupuestos normativos de la regulación que aborda,

con cita de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo (en adelante Ley de Turismo), cuyo artículo 4 recoge, entre sus principios básicos, el de “la configuración de un marco que potencie el mejor desarrollo de la actividad de las empresas y sujetos turísticos, y favorezca la calidad y competitividad de las mismas, a la vez que sea un instrumento útil en la lucha contra las prácticas ilegales y la competencia desleal”. Se añade que la reforma proyectada tiene por objeto incorporar “elementos que favorezcan la competitividad del sector turístico en el Principado, adaptando su funcionamiento a las circunstancias actuales del mercado”.

La parte dispositiva del proyecto consta de tres artículos, que llevan por título el correspondiente a cada una de los reglamentos modificados, a los que siguen una disposición derogatoria -mera cláusula de cierre sin referencias específicas- y otra final, que fija la fecha de entrada en vigor del Decreto “el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”.

El artículo primero aborda la modificación del Decreto 143/2002, de 14 de noviembre, de Alojamientos de Turismo Rural, a lo largo de seis apartados, con el siguiente contenido:

a) El primero de ellos recoge una nueva redacción para el artículo 7.3 de la norma revisada, aclarando que la prórroga tácita de la estancia, en los supuestos en que el cliente no abandone el establecimiento a las 12 horas del día correspondiente, queda subordinada al acuerdo entre las partes y a la disponibilidad de plazas.

b) El segundo incide sobre las reservas, regulados en el artículo 8, del Decreto 143/2002 suprimiendo el tope máximo del 50% del precio que rige para los anticipos, cuya cuantía será, en cambio, “convenientemente expresada en la publicidad (...), así como en sus normas de régimen interior”. Se contempla también una nueva redacción para el apartado 2 de este mismo artículo 8, al objeto de imponer al titular del establecimiento la obligación de contestar a todas las peticiones de reserva “empleando para ello un medio en el

que quede constancia física de la comunicación, siempre que sea técnicamente posible, así como de las condiciones de reserva y anulación pactadas”.

c) En el tercero se añade, en el artículo 9 de la norma revisada, relativo a las cancelaciones y a la devolución de anticipos, una salvedad por remisión a “lo establecido en el artículo 8”.

d) El cuarto contiene una nueva redacción para el artículo 10, en el que se puntualiza que es el “precio final completo del alojamiento” el que debe constar en la tarjeta de admisión, debiendo ajustarse esta información “a lo previsto en la normativa de aplicación en defensa de los consumidores y usuarios”.

e) El apartado quinto retoca el artículo 12 adicionando la necesidad de que los precios finales se ajusten “a lo previsto en la normativa de aplicación en materia de defensa de los consumidores y usuarios”.

f) El sexto introduce dos modificaciones en el artículo 25 de la norma revisada, relativo a los servicios y suministros incluidos en el precio. La primera permite facturar el desayuno con separación de otros servicios y la segunda configura la limpieza diaria de la casa como elemento accidental, cuya inclusión requiere ahora de indicación expresa.

El artículo segundo del proyecto reforma el Reglamento de Establecimientos Hoteleros, aprobado por Decreto 78/2004, de 8 de octubre. Consta, igualmente, de seis apartados, el primero de los cuales añade un inciso en el artículo 4.3 del citado Reglamento para someter el uso de los “distintivos o calificativos ‘Gran Lujo’, ‘Lujo’, ‘Superior’ o similares (...) al lado de la clasificación y categoría” a la expresa autorización de la Dirección General competente en materia de turismo. Los cinco apartados restantes introducen modificaciones análogas a las propuestas para los alojamientos de turismo rural (prórroga tácita de la estancia, reservas y anticipos, documentación del “precio final completo del alojamiento” y sujeción de la información sobre precios “a lo

previsto en la normativa de aplicación en materia de defensa de los consumidores y usuarios”).

El artículo tercero del proyecto aborda la modificación del Reglamento de Campamentos de Turismo, aprobado por Decreto 280/2007, de 19 de diciembre. Consta de ocho apartados, con el siguiente contenido:

a) El apartado uno modifica el artículo 3 del Reglamento mencionado, puntualizando que la “acampada libre” proscrita comprende la instalación de albergues móviles “sin estar asistido por ninguna autorización o derecho de uso sobre los terrenos en los que se realiza, o en lugares distintos a los campamentos de turismo autorizados”. Entre las exclusiones del concepto se incorporan las efectuadas en “áreas especiales de descanso de autocaravanas en tránsito”.

b) Los cinco apartados siguientes introducen modificaciones análogas a las propuestas para los alojamientos de turismo rural y los establecimientos hoteleros (prórroga tácita de la estancia, reservas y anticipos, documentación del “precio final completo del alojamiento” y sujeción de la información sobre precios “a lo previsto en la normativa de aplicación en materia de defensa de los consumidores y usuarios”).

c) El apartado 7 reforma el artículo 20 del Reglamento, rubricado “Prohibiciones a campistas”, para aclarar que las prohibiciones se extienden “a toda persona” dentro del recinto.

d) El apartado 8 adiciona un punto tercero al artículo 48 del Reglamento, relativo a las “modificaciones”, con objeto de sustituir la autorización administrativa por la mera comunicación cuando se trate de “nueva instalación de elementos permanentes, de madera o similar, que no impliquen nuevas construcciones, con destino a unidades de alojamiento no contempladas en el proyecto original”.

2. Contenido del expediente

El expediente se inicia con una memoria justificativa, rubricada por el Jefe del Servicio de Ordenación, Empresas y Actividades Turísticas con fecha 19 de junio de 2009, en la que se recogen las modificaciones propuestas y se expone que diferentes asociaciones del sector instaron la reforma normativa, elevándose a la Comisión de Actualización Normativa, por la Dirección General de Turismo, un borrador del texto, al que prestó su conformidad el Consejo Asesor de Turismo (por unanimidad, según el acta que se adjunta). En cuanto al fondo, la memoria se limita a señalar que las modificaciones propuestas “resultan imprescindibles para adaptar el funcionamiento del sector turístico en el Principado a las circunstancias actuales, y de este modo ser capaces de destacar en un mercado cada vez más competitivo”.

Se incorporan distintas tablas de vigencias, una por cada reglamento afectado, elaboradas por el propio Jefe del Servicio de Ordenación, Empresas y Actividades Turísticas el 22 de junio de 2009, y en las que se expresa que “las modificaciones previstas (...) no afectan a ninguna disposición anterior sobre la misma materia”, acompañándose, asimismo, los correlativos cuestionarios para la valoración de propuestas normativas, cumplimentados en modelo normalizado.

Se adjunta a las actuaciones una memoria económica de idéntica procedencia, fechada el 23 de junio de 2009, en la que se señala que la reforma “no ha de suponer por sí misma incremento de los créditos para gastos”.

Mediante Resolución de la Consejera de Cultura y Turismo de 14 de mayo de 2010, se acuerda la iniciación del procedimiento de reforma normativa, encomendándose su tramitación a la Secretaría General Técnica.

Con fecha 31 de mayo de 2010, el Secretario General Técnico de la Consejería de Cultura y Turismo remite a sus homólogos de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias el

borrador del proyecto para que, en el plazo de ocho días, formulen cuantas observaciones consideren oportunas, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias). Mediante escritos de idéntica fecha, solicita a la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno un informe en materia de personal, dispuestote conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y a la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía y Hacienda el preceptivo informe, en cumplimiento de lo dispuesto, en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

El día 7 de julio de 2010, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad de la Directora General de Presupuestos, emite informe favorable “a efectos económicos”, acogiendo las consideraciones de la memoria.

Por su parte, el Director General de Función Pública libra informe, fechado el 30 de agosto de 2010, en el que concluye que la propuesta “no determina incremento de personal”.

El día 25 de octubre de 2010, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad remite al Secretario General Técnico instructor el informe elaborado por una Asesora Jurídica procedente del Secretariado del Gobierno, en el que se sugieren mejoras de técnica normativa, y otro, librado por una Asesora Jurídica del Instituto Asturiano de la Mujer, que incide sobre el uso de un lenguaje no sexista.

Por su parte el Secretario General Técnico de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios le traslada, con fecha 27 de octubre de 2010, las observaciones formuladas por el Director de la Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo. En ellas se propone precisar el concepto de “precios del alojamiento

o de las estancias”, poniendo de manifiesto la necesidad de que el usuario conozca el “precio final” de los servicios ofertados.

El día 2 de noviembre de 2010, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora libra un informe en el que resume la tramitación efectuada, se valoran las observaciones planteadas, y se justifica la propuesta normativa “tanto en razones de legalidad como de oportunidad”. Se adjunta un nuevo texto, al que se incorporan las mejoras técnicas sugeridas y parte de las efectuadas en relación con el uso de un lenguaje no sexista.

El texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos y Secretarías Generales Técnicas el día 11 de noviembre de 2010, según certifica la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad y Secretaria de la citada Comisión el día 3 del mes siguiente, añadiendo que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de enero de 2011, registrado de entrada el día 20 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Modificación del Decreto 143/2002, de 14 de noviembre, de Alojamientos de Turismo Rural, del Reglamento de Establecimientos Hoteleros, aprobado por Decreto 78/2004, de 8 de octubre, y del Reglamento de Campamentos de Turismo, aprobado mediante Decreto 280/2007, de 19 de diciembre adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se modifican los reglamentos reguladores de los alojamientos de turismo rural, los establecimientos hoteleros y los campamentos de turismo. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición, el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, relativo a la iniciación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, establece en su apartado 2, que “Deberá incorporarse necesariamente al expediente la memoria expresiva de la justificación y adecuación de la propuesta a los fines que persiga la norma y la incidencia que habrá de tener ésta en el marco normativo en que se inserte”. El mismo precepto ordena que se incorporen igualmente “los estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa, así como la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y disposiciones que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”.

Por su parte, el artículo 33.2 de la propia Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias señala que “Cuando alguna disposición así lo establezca, o el Consejero competente así lo estime conveniente, el proyecto de disposición

será sometido a información pública o al trámite de audiencia de las entidades u organismos que por ley ostenten la representación de intereses de carácter general o pudieran resultar afectadas por la futura disposición”.

En el inicio de este procedimiento y en el curso de su tramitación se han incorporado los documentos preceptivos. Se han librado las memorias justificativa y económica exigidas por la ley y se ha sometido el proyecto de disposición al informe del Consejo Asesor de Turismo, en cumplimiento de lo establecido en el apartado 2 del artículo 8 de la Ley de Turismo. También se han incorporado las tablas de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, previstos en la Guía autonómica para la elaboración y control de disposiciones de carácter general (aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de fecha 2 de julio de 1992, y publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia de 29 de marzo de 1993). Asimismo, se han traído al expediente los informes preceptivos exigidos en el apartado 3 del artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, emitiendo informe las Consejerías competentes sobre las repercusiones presupuestarias de la ejecución del proyecto y el incremento o dotación de medios personales. Igualmente se ha remitido el proyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, según dispone el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y se ha emitido informe por la Secretaría General Técnica responsable de la tramitación, debiendo valorarse positivamente el examen de las observaciones realizadas y la justificación de su incorporación al proyecto o su rechazo.

Merece, por contra, una observación crítica la parquedad -o vacuidad- de la memoria justificativa de la norma, por cuanto la genérica invocación de “adaptar el funcionamiento del sector (...) a las circunstancias actuales, y de este modo ser capaces de destacar en un mercado cada vez más competitivo”, no asiste, en obsequio al rigor, a ninguna de las concretas modificaciones propuestas, y en la misma medida serviría para la justificación de un sinnúmero

dispar de innovaciones normativas.

Observamos también que, tratándose de una disposición con incidencia en tres subsectores distintos del ámbito turístico -y que surge por excitación exógena de varias asociaciones de este campo, según recoge la memoria justificativa-, hubiera sido conveniente su sometimiento al trámite de audiencia de entidades que pudieran resultar afectadas, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 33.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. Ello no obstante, el proyecto ha recibido el respaldo unánime del Consejo Asesor de Turismo -órgano que aglutina las representaciones empresarial, sindical, ciudadana y de las distintas Administraciones del territorio-, por lo que el trámite de audiencia ha de reputarse en principio suficiente. Ahora bien, no podemos desdeñar que la norma dictaminada modifica señaladamente el régimen de precios y reservas en establecimientos turísticos; regulación que, en cuanto afecta a los derechos de los usuarios de estos servicios, entiende este Consejo que debe considerarse incardinada dentro de la “materia de consumo” a que alude el artículo 25, letra a), de la Ley del Principado de Asturias 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios, para someter los proyectos normativos a la audiencia de las asociaciones de consumidores y usuarios. Al respecto, hemos de notar que en otros borradores de idéntica incidencia sí se evacuó este trámite con la Unión Cívica de Consumidores del Principado de Asturias (UNAE) y la Unión de Consumidores de Asturias, y que las mentadas asociaciones -de ámbito autonómico- no cuentan con representación en el Consejo Asesor de Turismo. Tal ausencia, estima este Consejo, nos aboca a recabar una ineludible atención, en este ámbito del turismo, para el trámite de consulta impuesto por el citado artículo 25 de la Ley del Principado de Asturias 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios.

Al margen de las cuestiones señaladas, la tramitación del proyecto ha sido acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la citada Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta competencia exclusiva en materia de turismo, conforme a lo establecido en el artículo 10.1.22 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 7/1981.

En ejercicio de esta competencia, corresponde al Principado de Asturias la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que habrá de ejercer respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución y, en lo que ahora interesa, la competencia exclusiva del Estado sobre legislación mercantil y civil, *ex* artículo 149.1. 6.^a y 8.^a de la Carta Magna.

Con el expresado título, la Comunidad Autónoma dictó la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, invocada en la resolución de inicio del procedimiento y en el preámbulo del Decreto proyectado.

Al respecto, hemos de reparar en que la Ley de Turismo contiene diversas remisiones específicas al desarrollo reglamentario de la materia objeto del proyecto de Decreto, como las recogidas en los artículos 25 y 27, relativos, el primero, a la autorización de la actividad y de sus modificaciones y, el segundo, a los requisitos mínimos de infraestructura, seguridad y calidad de los servicios prestados. Además, también incluye la Ley de Turismo una autorización general de desarrollo reglamentario y ejecución de la misma en su disposición final primera (a la que remite el preámbulo del proyecto), en la que se establece que “Se autoriza al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley”.

En el orden competencial, debemos manifestar también que el título aquí prevalente es el relativo a turismo y no el de “defensa de los consumidores y usuarios”, considerando que, de acuerdo con la doctrina constitucional, la

sustantividad o especificidad de esta última materia “no es, en líneas generales, sino resultado de un conglomerado de muy diversas normas sectoriales reconducibles a otras tantas materias”, cuya regulación compete, en definitiva, a quien ostente atribuciones en esos sectores materiales (Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero).

Por ello, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y las previsiones de desarrollo reglamentario de la Ley de Turismo, al margen de las matizaciones posteriores, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen y que el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía y en la habilitación de desarrollo reglamentario específica que se contiene en la Ley de Turismo.

II. Técnica normativa.

Antes de abordar el análisis concreto del articulado, consideramos necesario realizar una observación de carácter general sobre el ámbito de la reforma proyectada y la extensión de esta.

El proyecto de reforma parcial abarca los concretos aspectos que hemos dejado descritos y omite toda referencia a las consecuencias de la entrada en vigor (el día 25 de diciembre de 2010) de la Ley del Principado de Asturias 10/2010, de 17 de diciembre, de Tercera Modificación de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo. La citada Ley del Principado de Asturias 10/2010, de 17 de diciembre, ha venido a adaptar la normativa autonómica de rango legal en materia turística a los principios de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, Relativa a los Servicios en el Mercado Interior, así como a las leyes que la incorporan parcialmente al Derecho español (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, y Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la ya citada Ley 17/2009, de 23 de noviembre).

Como se expresa en su preámbulo, el núcleo de la adaptación objeto de la Ley del Principado de Asturias 10/2010, de 17 de diciembre, “gira en torno a la sustitución del actual instrumento de intervención previsto con carácter general (autorización previa al inicio de la actividad y silencio negativo) por un planteamiento que, salvando las trabas reales al acceso a las actividades turísticas y su ejercicio, preserve la que se estima necesaria intervención de la Administración competente en materia de turismo (...). Dicha intervención se materializa únicamente en la exigencia de una declaración responsable previa al inicio de la actividad”; añadiendo que la importancia estratégica del sector turístico “requiere de quienes pretendan ser prestadores del servicio el mayor grado posible de compromiso posible con la legalidad vigente, que, al mismo tiempo, facilite la labor de verificación por parte de la Administración y evite procedimientos sancionadores innecesarios”, y estableciendo, “con carácter excepcional, la exigencia de previa autorización para la instalación de campamentos de turismo” por razones “imperiosas de interés general, básicamente vinculadas a la protección del medio ambiente”. Tras las

modificaciones sucintamente descritas, el régimen jurídico al que queda sometido el ejercicio de actividades por las empresas turísticas, contenido en la Ley de Turismo vigente en nuestra Comunidad Autónoma y desarrollado por las tres disposiciones reglamentarias cuya modificación parcial se somete a nuestro dictamen, ha experimentado un cambio sustancial y de indudable trascendencia; cambio que, sin embargo, no tiene reflejo alguno en el actual proyecto de modificación de estos reglamentos.

Tenemos presente que en la resolución de 14 de mayo de 2010, disponiendo el inicio del procedimiento de elaboración de la norma cuyo proyecto ahora examinamos, se valoró la necesidad de tramitar de forma paralela las “modificaciones técnicas” objeto de este proyecto, “por considerar prioritaria la adopción de las medidas que favorezcan la competitividad del sector”, y la modificación de las mismas normas para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, por estar en aquel momento en tramitación el oportuno proyecto de Ley de modificación de la Ley de Turismo del Principado de Asturias. No obstante, no podemos olvidar que en la fecha de remisión a este Consejo Consultivo del actual proyecto de Decreto se encontraba ya en vigor la repetida modificación del régimen legal contenido en la Ley de Turismo, y, en último extremo, que no consta ni se contempla en modo alguno en la norma cuya aprobación se pretende el desarrollo reglamentario de la sustancial innovación legislativa ya vigente.

Siendo esto así, de aprobarse el actual proyecto de Decreto en los términos en los que se somete a nuestra consulta, nos encontraríamos con una modificación parcial del Decreto 143/2002, de 14 de noviembre, de Alojamientos de Turismo Rural, sin mención alguna de, al menos, sus artículos 3 y 47 a 51; una modificación parcial del Reglamento de Establecimientos Hoteleros sin mención de, al menos, sus artículos 3, 59 y siguientes, y una modificación parcial del Reglamento de Campamentos de Turismo sin mención

alguna de, al menos, el sentido del silencio administrativo establecido en sus artículos 44 y 47; preceptos que han de entenderse derogados -aunque no lo han sido expresamente- tras la entrada en vigor de la repetida Ley del Principado de Asturias 10/2010, de 17 de diciembre. En definitiva, estaríamos ante la aprobación de una serie de “modificaciones técnicas” de tres normas reglamentarias precisadas de la modificación de aspectos esenciales que, sin embargo, se mantendrían formalmente inalterados, con grave riesgo para la seguridad jurídica y en evidente perjuicio para la unidad e integridad del ordenamiento jurídico.

Sin perjuicio de lo expuesto, debemos realizar una reflexión de técnica normativa en relación con el título de la disposición proyectada.

En el mismo advertimos que no se incluye el ordinal de la modificación, quizá por afectar a tres disposiciones reglamentarias distintas, pero nos hallamos ante la primera reforma que se acomete sobre todas ellas, por lo que nada obsta a su inclusión. De este modo, el título del proyecto de Decreto debe incluir el ordinal de la modificación, en este caso la primera, junto al nombre de las disposiciones modificadas, de acuerdo con las previsiones contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Parte expositiva.

El texto de carácter expositivo que precede al articulado del proyecto de Decreto debería estar precedido de un título o enunciado, que habrá de ser el de “Preámbulo”. Tal consideración deriva de lo previsto en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, que no distingue, en esta concreta materia, entre leyes y decretos.

En cuanto al contenido del mismo, advertimos la conveniencia de aludir, en el arranque del texto o en su párrafo inicial, al soporte estatutario y legal de la norma proyectada y, en su cuerpo, al específico fundamento de las innovaciones que se introducen.

Paralelamente, en lo que a la fórmula aprobatoria o promulgatoria se refiere, debe tenerse en cuenta que en ella debe figurar, en primer término, el órgano a propuesta del cual se dicta la disposición; a continuación, la referencia a la intervención del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.6 de su Ley reguladora, y, finalmente, el previo acuerdo del órgano colegiado de gobierno. La inclusión de otros contenidos, tales como la competencia estatutaria o la habilitación legal, encuentra un lugar más adecuado a la cabeza del texto expositivo, como antes señalamos. Por consiguiente, debe revisarse la redacción de la fórmula promulgatoria del proyecto y suprimir en ella las referencias al marco competencial y legal, que han de incorporarse en el encabezamiento del preámbulo.

II. Parte dispositiva.

En el análisis concreto del proyecto normativo, a la vista del análogo contenido que en algunos casos trata de incorporarse a las distintas regulaciones de los alojamientos turísticos, efectuaremos en primer término un examen conjunto de estas modificaciones comunes a las tres normas, para estudiar a continuación aquellas reformas de carácter específico y efectuar las consideraciones de carácter singular que resulten procedentes.

En el artículo primero, apartado dos, el artículo segundo, apartado tres, y el artículo tercero, apartado tres, del proyecto que examinamos, y para los tres Decretos objeto de reforma, se suprime, en los preceptos reguladores de las reservas, el límite o tope máximo de la señal que el titular del establecimiento

puede exigir al cliente en concepto de reserva (fijada en un 50% del precio en la actual redacción de los tres Reglamentos), liberalización que se compensa con un régimen de publicidad. Al respecto, hemos de notar que la desregulación no atenta contra los derechos de los usuarios, pues en el momento de abonar estos la señal exigida por el empresario tienen conocimiento pleno de su importe y del precio final del servicio. En suma, la supresión del mencionado umbral no merece, en sí misma, singular reproche, en tanto su efecto se manifiesta únicamente con carácter previo a la contratación de los servicios, si bien hemos de remarcar que la ausencia de una específica justificación de esta reforma, tanto en el preámbulo del proyecto como en el curso de su tramitación, perturba la ponderada valoración de la medida, y deja inadvertidas las consecuencias que, en conjunción con el nuevo régimen de cancelaciones, puede acarrear un anticipo que exceda de la mitad del precio final.

En los mismos preceptos reguladores de las reservas se añade una obligación de constancia o registro de las contestaciones a las peticiones de reserva “siempre que sea técnicamente posible”, obligación que se extiende a “las condiciones de reserva y anulación pactadas”. En torno a este último extremo, sin perjuicio de lo que después señalaremos, consideramos que debería aclararse que incumbe al empresario la carga de la prueba del oportuno traslado al usuario de toda condición que le resulte más gravosa que las legales de referencia, ello con independencia de que sea o no “técnicamente posible” dejar constancia física de esa comunicación al cliente.

Por otra parte, en relación con el contenido del artículo primero, apartado dos, del proyecto, que incide sobre el precepto regulador de las “reservas” en los alojamientos de turismo rural (el artículo 8 del Decreto 143/2002, de 14 de noviembre), conviene definir qué se entiende por tales, al igual que se hace en los Reglamentos reguladores de los establecimientos

hoteleros y de los campamentos de turismo, introduciendo también un apartado 1, que así lo recoja, en el citado artículo 8 del Decreto 143/2002, de 14 de noviembre.

En el artículo primero, apartado tres, el artículo segundo, apartado cuatro, y el artículo tercero, apartado cuatro, del proyecto que examinamos se recoge la modificación que trata de acometerse mediante sendos incisos que se incorporan a los apartados 1 y 2 de los preceptos reguladores de las cancelaciones en los tres reglamentos objeto de reforma (“sin perjuicio de lo establecido en el artículo 8” -artículo 9.1 y 2 del Decreto de Alojamiento de Turismo Rural- “sin perjuicio de lo establecido en el artículo 12” -artículo 13.1 y 2 del Reglamento de Establecimientos Hoteleros- y “sin perjuicio de lo establecido en el artículo 13” -artículo 14.1 y 2 del Reglamento de Campamentos de Turismo-. Parece que pretende introducirse aquí para los tres tipos de alojamientos turísticos, tras la exigencia de constancia de “las condiciones de reserva y anulación pactadas”, una innovación en materia de devolución de anticipos, difícilmente comprensible, pues se articula a través de una confusa salvedad por remisión; que, huérfana también de toda justificación de fondo en el expediente, autoriza muy diversas interpretaciones, y al menos la de que se pretende conferir un carácter dispositivo al régimen de devolución de los anticipos, admitiéndose el pacto en cualesquiera términos distintos a los señalados en la vigente norma, lo que restringiría doblemente la retención de la señal dejada por reserva. Para ello se acude a una vaga remisión genérica a lo establecido en el artículo regulador de las reservas, que antecede al relativo a las cancelaciones en los tres reglamentos modificados.

Sorprende, a la vista del propósito declarado de la reforma, un contenido que deteriora la posición de los usuarios en beneficio de las empresas. En efecto, si antes no se admitía excepción a los tiempos y porcentajes máximos del anticipo susceptibles de retención por el establecimiento, ahora cabría

entender que se ampara su ensanchamiento sin más requisito para el empresario que el de “pactar” condiciones distintas y exhibir un soporte probatorio de la comunicación de esa cláusula particular “siempre que sea técnicamente posible”. No cabe duda, a la vista de la mecánica general de la relación consumidor-empresa, de que estamos ante unos escuetos requerimientos.

Hemos de advertir de que la técnica utilizada para “liberalizar” el régimen de devoluciones -una vaga remisión a lo establecido en el artículo regulador de las reservas, que antecede al relativo a las cancelaciones en los tres reglamentos modificados- se presta a la confusión y erosiona la imprescindible seguridad jurídica, pues una modificación de este calado debería mostrarse más explícita y directamente, tanto en el preámbulo como en el texto de la norma. Y, más aún, es claro que la alteración por la empresa turística de los porcentajes o plazos de referencia no debería basarse en “la constancia física de la comunicación, siempre que sea técnicamente posible”, debiendo imponerse decididamente la carga de la prueba de lo pactado.

En definitiva, este Consejo entiende que deben eliminarse los incisos de remisión o reenvío que se tratan de incorporar a los apartados 1 y 2 de los preceptos reguladores de las cancelaciones en los tres reglamentos objeto de reforma (“sin perjuicio de lo establecido en el artículo 8”, “sin perjuicio de lo establecido en el artículo 12” y “sin perjuicio de lo establecido en el artículo 13”, respectivamente, en el artículo 9 del Decreto de Alojamientos de Turismo Rural, el artículo 13 del Reglamento de Establecimientos Hoteleros y el artículo 14 del Reglamento de Campamentos de Turismo, tanto en sus apartados primero como segundo); ello sin perjuicio de que se articulen expresa, directa y nítidamente, en los mismos preceptos reguladores de las cancelaciones, la naturaleza y los efectos de la fijación reglamentaria de importes, márgenes y límites para la retención que se proyecta mantener (podrá alcanzar el 50% cuando la cancelación sea comunicada por el cliente con más de 7 y menos de

15 días de antelación al señalado para la ocupación, permitiéndose la retención del total en los supuestos en los que el preaviso se produzca en el plazo de los 7 días anteriores a tal fecha), así como las salvedades que resulten pertinentes y, en su caso, la posibilidad de que por pacto expreso y específico, cuya prueba incumbe al empresario, se alteren los umbrales vigentes.

Otra de las reformas que trata de introducirse en los tres reglamentos afectados consiste en la mera remisión, en materia de precios, a “lo previsto en la normativa de aplicación en materia de defensa de los consumidores y usuarios”, giro en el que procede sustituir el término “previsto” por “establecido” o análogo, con el fin de reflejar el carácter dispositivo y no meramente expositivo de la normativa a la que remite.

Reconociendo este Consejo lo adecuado de la remisión, consideramos singularmente oportuno, en la marcada línea de transparencia y protección del usuario, incorporar a los textos modificados la proyección específica de la llamada integración de la publicidad en el contrato que consagra el artículo 61 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, puntualizando al efecto que las características, las condiciones y las prestaciones que figuren en las ofertas o en la publicidad realizada serán exigibles por el usuario aunque no consten expresamente en el contrato celebrado.

Descendiendo ahora a las modificaciones singulares que tratan de introducirse en cada Reglamento, el artículo primero, apartado seis, del proyecto aborda la modificación del artículo 25 del Decreto de Alojamientos de Turismo Rural, precepto que se titula “Servicios y suministros incluidos en el precio del alojamiento”. La primera de esas reformas permite facturar el desayuno con separación de otros servicios, para lo que se altera la redacción

del apartado 1.a) del citado artículo 25, que pasa a decir “El desayuno; que, no obstante, podrá ser facturado independientemente del resto de servicios”.

Dado que la locución que encabeza la enumeración de prestaciones incluidas reza “En la contratación individualizada de habitaciones, estarán siempre comprendidos en el precio del alojamiento los siguientes servicios y suministros”, la nueva proposición normativa adolece de los mismos vicios de inseguridad jurídica antes denunciados, al colisionar la expresión “siempre comprendidos en el precio” con la dudosa significación del novedoso inciso “facturado independientemente”. En rigor, el concepto de facturación atañe a la formal constancia de un pago, y no se refiere al importe de ese gasto, por lo que, ausente de nuevo una justificación específica de la reforma, no se nos permite concluir si lo que se pretende es amparar un cobro adicional al “precio del alojamiento” o una facturación separada dentro de ese montante. En cualquier caso, razones de seguridad jurídica hacen necesaria una depuración de la incongruencia derivada de la nueva redacción propuesta.

La disposición derogatoria proyectada, que no precisa de la rúbrica “única” por superflua, no se ajusta a la literalidad de lo dispuesto, para la “cláusula de salvaguardia”, en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general antes citada, por lo que debe modificarse, sin perjuicio de que pueda ser objeto de revisión en el marco de nuestra observación de carácter general acerca de las sustanciales reformas en la materia operadas por la Ley del Principado de Asturias 10/2010, de 17 de diciembre, de Tercera Modificación de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo.

Por lo que se refiere a la entrada en vigor del Decreto que ordena la disposición final, debe reiterarse la doctrina de este Consejo sobre la supresión de la *vacatio legis*, que resulta contraria al principio de seguridad jurídica en

tanto no se justifiquen los motivos que asisten a la inmediata entrada en vigor de la norma.

Finalmente, se advierte que la voluntad de aplicar un lenguaje no sexista en la redacción de la norma no debe conducir a imprecisiones o reiteraciones. Así, la utilización en algunos casos del término “clientela” no parece acorde con el significado de este, referido al conjunto de clientes del establecimiento y no a la persona usuaria del servicio individualmente considerada.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.