

Dictamen Núm. 239/2022

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 6 de octubre de 2022, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 18 de agosto de 2022 -registrada de entrada el día 26 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Ordenación de Establecimientos Hoteleros.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se recogen sus presupuestos normativos y los objetivos de la regulación que aborda.

Comenzando por los presupuestos normativos de la norma en elaboración, se alude al artículo 10.1.22 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, que establece la competencia exclusiva de la Comunidad

Autónoma en materia de turismo, en ejercicio de la cual se aprobó la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo.

En este marco y en desarrollo “de los Programas de Actuación definidos en la actual Estrategia de Turismo del Principado de Asturias en el horizonte 2020-2030”, y en lo que a los objetivos se refiere, la norma proyectada persigue una “revisión en profundidad” del Decreto 78/2004, de 8 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Establecimientos Hoteleros, “para su adaptación a las nuevas realidades favoreciendo la iniciativa, la innovación y la competitividad del tejido turístico empresarial de la región, a la vez que contribuye a elevar la confianza del cliente en la oferta, reforzando sus derechos y elevando la calidad de los servicios turísticos”.

Concluye la parte expositiva declarando la adecuación del proyecto de Decreto a los principios recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por cincuenta y ocho artículos -divididos en seis capítulos-, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y dos anexos.

El capítulo I, bajo la rúbrica -“Disposiciones generales”-, se compone de diez artículos que regulan el objeto, el ámbito de aplicación, el inicio de la actividad, la clasificación: grupos y categorías, la categorización, los hoteles, los hoteles-apartamento, las pensiones, la especialización y las placas identificativas y publicidad.

El capítulo II -“Régimen Contractual. Derechos y Obligaciones”- abarca los artículos 11 a 24 y se ocupa de las normas de régimen interior, las estancias, las reservas, las cancelaciones y reservas, la tarjeta de admisión, los precios, la facturación, el personal, la recepción y conserjería, los servicios incluidos en el precio del alojamiento, el servicio de comidas, los otros servicios complementarios, el mantenimiento del establecimiento y las hojas de reclamaciones.

El capítulo III -"Requisitos Técnicos Comunes"- incluye los artículos 25 a 31, que versan sobre la normativa general, las instalaciones, la insonorización, los vestíbulos, las habitaciones, los cuartos de baño y las cocinas.

El capítulo IV -"Requisitos Técnicos específicos"- comprende los artículos 32 a 45 y se divide en dos secciones. En la sección 1.^a -"Establecimientos pertenecientes al grupo I Hoteles y Hoteles-Apartamento"- se recogen los relativos a ascensores y montacargas; a los tipos de habitaciones; a las especificidades de los hoteles-apartamento; a los servicios higiénicos comunes; a los salones, comedores y bares; a la cocina; al aparcamiento; al depósito de equipajes, y a la zona de personal. En la sección 2.^a -"Establecimientos del grupo segundo Pensiones"- se establecen los referidos a las instalaciones, los ascensores, la superficie de las habitaciones, el porcentaje de cuartos de baño y el salón-comedor.

El capítulo V -"Especializaciones"- abarca los artículos 46 a 50, que contemplan la regulación de las características y requisitos específicos de los establecimientos hoteleros de balneario o salud, de familia, moteles, de playa y de montaña.

El capítulo VI -"Procedimiento"- está integrado por los artículos 51 a 58, que disciplinan la forma de presentación de solicitudes, comunicaciones, declaraciones responsables y documentación; el informe potestativo previo; la declaración responsable; el contenido de la declaración responsable; el registro e inspección; la comunicación de modificaciones; el ejercicio y cese de la actividad, y la baja de oficio y modificación de la clasificación.

La disposición transitoria primera trata de los establecimientos en funcionamiento inscritos en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas del Principado de Asturias, y la segunda aborda los procedimientos en tramitación.

La disposición derogatoria única deroga expresamente el Decreto 78/2004, de 8 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Establecimientos Hoteleros, así como las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo previsto en el nuevo Decreto.

La disposición final primera versa sobre el desarrollo normativo, habilitando al efecto a la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la norma a los veinte días siguientes de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

El proyecto de Decreto se completa con dos anexos, en el primero de los cuales se recogen los requisitos establecidos para cada una de las categorías y en el segundo las especificaciones de la placa identificativa normalizada.

2. Contenido del expediente

Por Resolución de la titular de la Consejería de Cultura, Política Llingüística y Turismo de 3 de noviembre de 2021, se dispone “el inicio del procedimiento para la elaboración de nuevo Decreto de Ordenación de Establecimientos Hoteleros que derogará al vigente Decreto 78/2004, de 8 de octubre, de Establecimientos Hoteleros”.

La iniciativa ha sido sometida a consulta pública a través de su inserción en el Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias entre el 9 y el 23 de noviembre de 2021.

Con fecha 29 de marzo de 2022, la Jefa del Servicio de Promoción, Desarrollo y Sostenibilidad Turística, con el visto bueno de la Viceconsejera de Turismo, elabora una memoria justificativa de la norma en elaboración y una memoria económica y presupuestaria.

En la misma fecha, la referida Jefa de Servicio, con el visto bueno de la Viceconsejera de Turismo, incorpora al expediente los informes de impacto de la norma proyectada en materia de género y en la infancia y adolescencia, y el 6 abril de 2022 emite el relativo a la unidad de mercado.

Mediante anuncios publicados en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* los días 26 de abril y 2 de junio de 2022, se somete a información pública por un plazo de 20 días hábiles el texto de la norma en elaboración.

Figura en el expediente documentación acreditativa de la consulta, en trámite de audiencia, con las siguientes entidades y organismos: Comisiones Obreras de Asturias, Federación Asturiana de Concejos, Federación Asturiana de Empresarios, Unión General de Trabajadores, Unión de Consumidores de Asturias y Unión Cívica de Consumidores del Principado de Asturias. En los referidos trámites formulan alegaciones la Federación Asturiana de Empresarios y OTEA, Hostelería y Turismo en Asturias, que son objeto de valoración a efectos de su acogimiento o rechazo en un informe suscrito el 15 de julio de 2022 por la Jefa del Servicio de Promoción, Desarrollo y Sostenibilidad Turística.

El día 21 de abril de 2022, el Secretario del Consejo Asesor de Turismo del Principado de Asturias certifica que, en reunión telemática celebrada el día 1 de abril de 2022, dicho órgano informó favorablemente el proyecto de Decreto de Ordenación de Establecimientos Hoteleros.

Con fecha 25 de abril de 2022, la Directora General de Finanzas y Economía señala que “con fecha 12 de abril de 2022 se remite a la Dirección General de Finanzas y Economía proyecto de Decreto de Ordenación de Establecimientos Hoteleros para su exposición en el sistema de intercambio de información previsto en el artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado./ Ante los problemas informáticos producidos en la plataforma habilitada a estos efectos y con el fin de no dilatar la tramitación de la norma referida, por este órgano se ha remitido la correspondiente documentación a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado para su distribución entre los distintos puntos de contacto con competencias en materia de unidad de mercado./ Con ello se ha procedido a dar cumplimiento al trámite previsto en la citada Ley 20/2013, de Garantía de Unidad de Mercado, pudiendo continuarse el procedimiento”.

Solicitado el preceptivo informe a la Dirección General de Presupuestos, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, en un documento sin fecha ni firma, con el conforme de la Directora General de Presupuestos, informa que “a efectos presupuestarios no hay observaciones”.

Figuran en el expediente, asimismo, la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas debidamente cumplimentado.

Remitido el texto de la norma en elaboración a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, formulan observaciones las Consejerías de Salud y de Medio Rural y Cohesión Territorial, que son valoradas a efectos de su acogimiento o rechazo en un informe de la Jefa de Sección de Estrategia Turística y Desarrollo Normativo.

En este trámite, la titular de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia señala, el 28 de abril de 2022, que al encontrarse la norma proyectada, junto con otras, “en trámite de información pública (...)”, no procede la formulación de observaciones”. Además, visto el alcance de la norma, recomienda “la solicitud de informe a la Comisión Asturiana de Administración Local”.

El día 20 de julio de 2022, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite el informe establecido en el artículo 33.4 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

Finalmente, el proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 27 de julio de 2022, según certifica ese mismo día la Secretaria de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de agosto de 2022, esa Presidencia solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Ordenación de Establecimientos Hoteleros.

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

ÚNICA.- Objeto del dictamen, contenido del expediente y tramitación del procedimiento

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto de Ordenación de Establecimientos Hoteleros.

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.

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 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), debiendo considerarse también lo pautado en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución de la Consejera de Cultura, Política Llingüística y Turismo de 3 de noviembre de 2021.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, junto con los sucesivos borradores de la norma.

Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto normativo en materia de género -en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género-, en la infancia y en la adolescencia -artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil-, y en la unidad de mercado -conforme a lo señalado en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado-. También se ha emitido un informe de impacto sobre la competencia y se ha publicado el proyecto de Decreto en el sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de esta última norma.

Además, se ha recabado el pertinente informe en materia económica para conocer las repercusiones presupuestarias de la ejecución del proyecto en elaboración, previsto 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.

Igualmente, obra en el expediente el informe favorable del Consejo Asesor de Turismo del Principado de Asturias.

La iniciativa ha sido objeto del trámite de consulta pública previa a la redacción del texto, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la LPAC. A lo largo de la instrucción del procedimiento el proyecto de Decreto se ha sometido a los trámites de información pública y de audiencia, habiéndose formulado observaciones por la Federación Asturiana de Empresarios y OTEA, Hostelería y Turismo en Asturias, que son objeto de valoración a efectos de su

acogimiento o rechazo en un informe elaborado el día 15 de julio de 2022 por la Jefa del Servicio de Promoción, Desarrollo y Sostenibilidad Turística. No obstante, advertimos que no hay constancia en la documentación incorporada al expediente remitido de que se haya procedido a la publicación de las “alegaciones formuladas por terceros en trámites de participación, información pública o audiencia en expedientes de elaboración de (...) proyectos (...) de disposiciones de carácter general”, tal y como se establece en el artículo 7, apartado a), de la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés. Tampoco se constata que la norma cuya aprobación se pretende haya sido publicada en el Portal de Transparencia en el momento de solicitarse el dictamen de este Consejo Consultivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Por otro lado, en el expediente remitido a este Consejo no figura el informe de la Comisión Asturiana de Administración Local, al que se hace referencia en el artículo 2.2.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea la Comisión Asturiana de Administración Local, conforme al cual corresponde a este órgano emitir informe “sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamento que afecten al régimen local”.

Respecto a la necesidad o preceptividad del mencionado informe, este Consejo ha señalado en ocasiones anteriores (entre otros, Dictamen Núm. 64/2017, emitido en el curso de la tramitación del proyecto de Decreto de Campamentos de Turismo y otras Modalidades de Turismo de Acampada que finalmente no cristalizó) que “los términos genéricos con los que se expresa la Ley dejan poco margen de interpretación, y por tanto debemos partir de la presunción general de que es preceptivo en todos aquellos supuestos en que la norma, legal o reglamentaria, afecte al conjunto de competencias, funciones o intereses de los entes locales asturianos; interpretación que resulta coherente

con lo que manifiesta el preámbulo de la Ley sobre la necesidad de su creación y los objetivos que persigue”. En efecto, se afirma en el texto expositivo de la citada norma que la existencia del referido informe “resulta necesaria para atender adecuadamente las necesidades de coordinación con las administraciones locales y para potenciar fórmulas de cooperación a través de las cuales quepa encauzar las relaciones” con la Administración autonómica.

Desde una perspectiva sectorial, en este caso el turismo, debemos tener en cuenta que la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, recoge en su artículo 6 las “Competencias de los Concejos”, estableciendo al efecto que, “Sin perjuicio de las competencias de la Administración del Principado de Asturias y atendiendo al principio de coordinación interadministrativa, los Concejos, en sus respectivos ámbitos, ejercerán, de conformidad con la presente Ley y en la normativa sobre régimen local, las siguientes competencias en materia de turismo: / a) La promoción y fomento de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito. / b) La protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio cultural y del entorno natural. / c) La intervención que la legislación les atribuya en relación con los establecimientos turísticos, sometiendo la actividad a previa licencia, o a previa declaración responsable, y control posterior, según proceda en cada caso. / d) El desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de su competencia. / e) Cualesquiera otras que pudieran serles atribuidas o delegadas de acuerdo con la legislación vigente”. En la misma línea, el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que el Municipio ejercerá como competencia propia, entre otras y por lo que aquí y ahora interesa, en materia de “h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local”.

Por lo demás, tomando como referencia los proyectos de Decreto en desarrollo de la citada Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo, tramitados por la misma Consejería e informados en fechas recientes por este Consejo (Dictámenes Núm. 93/2022, 187/2022 y 203/2022),

observamos que en todos se ha solicitado el informe al que se hace referencia en el artículo 2.2.a) de la Ley del Principado de Asturias 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea la Comisión Asturiana de Administración Local.

Asimismo, la conveniencia de este informe fue puesta de manifiesto por la Consejería de Presidencia en el trámite de observaciones, que recomendó (folio 106) solicitar informe “a la Comisión Asturiana de Administración Local”.

Finalmente, tampoco debe obviarse que en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017, se puntualiza con relación a los informes de la Comisión Asturiana de Administración Local que aunque se reputaren meramente facultativos, “si se han considerado preceptivos en alguna sentencia o dictamen, por razones de seguridad jurídica, aunque no se comparta ese criterio, también deben solicitarse, lo que no excluye hacerlo calificándolos de facultativos”, pues lo relevante “es acreditar la solicitud del informe”.

Aplicado lo anteriormente razonado al asunto sometido a nuestra consideración, ponderadas la propia razón de ser de la Comisión Asturiana de Administración Local y las funciones que asume -como acredita su amplia y heterogénea participación en multitud de normas y disposiciones generales de directa o indirecta repercusión en el ámbito local-, así como la entidad y significación de la norma en trámite, que pretende una revisión en profundidad de la ordenación actual de los establecimientos hoteleros “para su adaptación a las nuevas realidades favoreciendo la iniciativa, la innovación y la competitividad del tejido turístico empresarial de la región, a la vez que contribuye a elevar la confianza del cliente en la oferta, reforzando sus derechos y elevando la calidad de los servicios turísticos”, resulta evidente para este Consejo que el proyecto debe someterse a informe de este órgano.

Atendidas estas consideraciones, habiéndose omitido en el procedimiento de elaboración del proyecto analizado la consulta a la Comisión Asturiana de Administración Local, establecida en el artículo 2.2.a) de la Ley

1/2000, de 20 de junio, por la que se crea dicha Comisión, procede retrotraer las actuaciones a fin de que se dé cumplimiento al referido trámite.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible, en el estado actual, un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, y que debe retrotraerse el procedimiento a fin de subsanar el defecto procedimental advertido y formulado un nuevo proyecto de Decreto, acompañado de la documentación requerida, recabar de este Consejo el preceptivo dictamen.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.