



1J15VA0016

INFORME JURÍDICO

ASUNTO: Informe sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan los Albergues Turísticos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Visto el expediente remitido por el Instituto de Turismo de la Región de Murcia relativo a la propuesta de norma arriba referenciada, se emite el presente informe jurídico sobre la misma, de conformidad con el artículo 53.2 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia y el artículo 10.1. a) del Decreto 17/2008, de 15 de febrero, que establece la Estructura Orgánica de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empresa e Innovación, aplicable en virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria Primera del Decreto de Consejo de Gobierno nº 43/2014, de 14 de abril, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Industria, Turismo, Empresa e Innovación.

I. ANTECEDENTES:

I. Mediante oficio de fecha 17 de febrero de 2015, por el Instituto de Turismo de la Región de Murcia se remite a esta Secretaría General el proyecto de Decreto por el que se regulan los albergues turísticos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Junto al mencionado proyecto se acompañaba la siguiente documentación:

- Propuesta del Secretario General de la Consejería de Industria, Turismo, Empresa e Innovación (Orden de suplencia del titular de la Dirección del ITREM de 30/10/2014), de 10 de febrero de 2015, de continuar con la tramitación del proyecto de Decreto por el que se regulan los albergues turísticos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Memoria de justificación de oportunidad y técnica-jurídica del proyecto de Decreto por el que se regulan los albergues turísticos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de fecha 10 de febrero de 2015.
- Estudio económico, de fecha 10 de febrero de 2015.
- Informe de impacto por razón del género, de fecha 10 de febrero de 2015.



1J15VA0016

II. Revisada la documentación aportada con el expediente, con fecha 23 de febrero de 2015 y en base al artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, modificado por la Disposición final primera de la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, se pidió al Instituto de Turismo de la Región de Murcia que acompañara el mencionado proyecto de Decreto de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

Con fecha 9 de marzo de 2015, el Instituto de Turismo de la Región de Murcia remite la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

1º.- Documentos obrantes en el expediente.

El expediente remitido para informe a esta Secretaría General consta de:

- Borrador.
- Propuesta del Secretario General de la Consejería de Industria, Turismo, Empresa e Innovación (Orden de suplencia del titular de la Dirección del ITREM de 30/10/2014), de 10 de febrero de 2015, de continuar con la tramitación del proyecto de Decreto por el que se regulan los albergues turísticos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Memoria de Análisis de Impacto Normativo de 10 de febrero de 2015.

Observaciones sobre la Memoria de Análisis de Impacto Normativo

- Justificación de la MAIN abreviada.

A los efectos de la tramitación del proyecto de decreto, se ha optado por la elaboración de una memoria abreviada, de acuerdo con lo previsto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 6 de febrero de 2015, por el que se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo. Se justifica esta opción por entender que *«el impacto del proyecto de decreto objeto de la misma se circunscribe a un ámbito muy estricto y concreto, cual es el de una modalidad de alojamiento turístico, como son los albergues turísticos, por tanto no se trata de un impacto apreciable en otros ámbitos de mayor calado»*. Sin embargo, y dado que con la publicación de esta norma se está poniendo fin a una situación de falta de desarrollo reglamentario para los



1J15VA0016

albergues turísticos, entendemos que no están expuestos con suficiente claridad los motivos por los que no existe un impacto de la norma en el sector que se regula y que justificaría la presentación de dicha MAIN abreviada.

- Motivación técnica de la norma.

En el apartado de *Oportunidad y Motivación Técnica* de la MAIN se indica que no es necesaria la emisión de informes técnicos específicos que justifiquen la necesidad de aprobación del proyecto. Ello resulta paradójico teniendo en cuenta que se trata, sin embargo, de un proyecto que utiliza multitud de parámetros técnicos existiendo incluso un capítulo, el tercero, dedicado a las *Prescripciones Técnicas* y que recoge, como decimos, parámetros técnicos tales como superficies, altura de las habitaciones, anchura de pasillos de salida..., por lo que no se considera justificada la no emisión de dichos informes, y su incorporación a la MAIN como justificación técnica de la regulación que en el proyecto de Decreto se establece.

- Habilitación competencial y rango normativo.

En cuanto a la *Motivación y Análisis Jurídico*, en el apartado de la competencia de la Comunidad Autónoma para la aprobación del texto, se dice que el proyecto de Decreto se elabora con base a los artículos 20.3 y 37 de la Ley regional, y a la titularidad de la potestad legislativa que la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, residencia en el Consejo de Gobierno. Lo primero a tener en cuenta es que el artículo 37 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, se refiere a las empresas de turismo activo y que, por tanto, el artículo a tener en cuenta no es ese sino el 34 (los albergues turísticos). En segundo lugar, tampoco estamos aquí ante el ejercicio de una potestad legislativa sino de una potestad reglamentaria, de acuerdo con el artículo 53 de la Ley 6/2004. Y finalmente, debería justificarse de manera más pormenorizada la habilitación del Consejero para dictar esta norma, en especial, teniendo en cuenta, como expondremos más adelante, que la Disposición Final Primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, recoge una habilitación a favor del titular de la consejería en la regulación de algunos de los aspectos objeto del presente Decreto, si bien el contenido del mismo podría considerarse que excede de dicha habilitación. En suma, debería justificarse en la MAIN las razones por las que, atendiendo al contenido del Decreto, se ha optado por la forma de Decreto y no Orden del Consejero.

Por otro lado, se indica en la MAIN que el proyecto respeta la distribución de competencias con el Estado, tales como comercio exterior, extranjería, visados, etc. No se alcanza a entender la



1J15VA0016

referencia a estas competencias a la vista del contenido de la norma, por lo que debería especificar las razones por la que se hace esa apreciación. Sin embargo, no se hace ninguna mención a otras competencias estatales que sí que pueden verse afectadas por la norma, tales como comercio interior (art. 8 precios), relaciones civiles y mercantiles (artículos 9 facturación, 10 reservas y anulaciones y 11 anticipos), tal y como ya pusiera de manifiesto del Consejo Jurídico de la Región de Murcia en su Dictamen 96/2005 sobre el proyecto de Decreto por el que se regulaban los Alojamientos Rurales de la CARM.

- Estructura de la norma.

Al hablar de la estructura de la norma se menciona directamente la existencia de 28 artículos distribuidos en cuatro capítulos olvidando la existencia de un preámbulo. Y en relación con la disposición adicional, como después explicamos en el apartado 4,c) del presente informe, la misma no es tal disposición adicional sino transitoria.

- Tramitación y adecuación de la norma a principios de proporcionalidad, seguridad jurídica y otros.

En el apartado de tramitación la MAIN se limita a especificar los trámites preceptivos que han de cumplimentarse, sin embargo se considera que debería ser más precisa a la hora de determinar a qué «*asociaciones más representativas del sector*» debe darse audiencia, sin perjuicio de que se valore la oportunidad de dar audiencia a otras entidades, tales como Ayuntamientos, o en su caso, Federación de Municipios de la Región de Murcia. Así mismo, se estima conveniente que la MAIN justifique el trámite de audiencia a seguir, y en su caso, si no se estima preciso realizar información pública.

De nuevo, en el apartado de Adecuación de la norma a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, se vuelve a hacer referencia al artículo 37 de la Ley de Turismo relativo a las empresas de turismo activo. La MAIN alude a la «*comunicación en la que se incluya una declaración responsable*» lo que constituye un error de conceptos, por cuanto una cosa es la comunicación y otra la declaración responsable, como instrumentos diferenciados de control previo por parte de la Administración del ejercicio de actividades, y que tampoco se corresponde con el contenido del Decreto (art.23) y con la reciente modificación de la Ley de Turismo por la Ley 11/2014, de 27 de noviembre, como después analizaremos en el articulado del Decreto.



1J15VA0016

- Impacto de cargas administrativas

En cuanto a las cargas administrativas, se dice que la norma va dirigida a empresas, no estableciendo mayor carga administrativa que la norma a la que pretende sustituir, sin embargo, no estamos ante una modificación o sustitución de una norma anterior sino ante un nuevo desarrollo reglamentario que no existía. Tal y como exige el Acuerdo de Consejo de Gobierno debería haberse puesto especial atención a aquellos ámbitos en los que no se aprecie impacto alguno. No obstante, teniendo en cuenta que una de las principales novedades reside en la forma de control administrativo, que se configura como control ex post mediante declaración responsable, podría entenderse que aún encontrándonos ante una MAIN abreviada en la que este elemento no forma parte de los contenidos mínimos, sí que sería conveniente que se justificara si la modalidad de control administrativo implica, no ya un aumento de cargas administrativas sino una minoración de las mismas para los destinatarios de la norma.

- Impacto por razón de género.

Respecto al impacto por razón de género, la MAIN se extiende en recoger la evolución de la necesidad del análisis del impacto por razón de género y, sin embargo, no profundiza en su análisis, debiendo seguir el esquema previsto en el apartado B7 del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015. Se incluye la referencia al término «informe» que debe eliminarse puesto que el impacto por razón de género es contenido obligatorio de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, habiendo desaparecido el Informe como tal. Por otra parte, al referirse al artículo 53.1 de la Ley 6/2004 se ha recogido la redacción antigua, sin tener en cuenta la modificación llevada a cabo por Disposición final primera de la ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la CARM.

- Impacto presupuestario.

De conformidad con el apartado C4 del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015 por el que se aprueba la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN, el Informe de Impacto presupuestario, que forma parte de la MAIN abreviada, debe seguir el esquema del apartado B5, lo que implica que debe justificarse adecuadamente la no existencia de impacto presupuestario. En este sentido, se afirma en la MAIN que el impacto presupuestario de la norma es nulo, cuestión esta que habría de ponerse en relación con lo indicado en el apartado sobre cargas administrativas (si se produce reducción de cargas administrativas ello puede ir vinculado a una reducción de costes para la



1J15VA0016

Administración), determinando cuáles son los elementos que llevan a considerar que no se produce tal impacto presupuestario en términos de costes de personal o material (mayor número de inspecciones, desplazamientos, etc).

2º.- Marco competencial y habilitación legal.

El artículo 148.1.18ª de la Constitución Española dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. De acuerdo con ello, el artículo 10.Uno.16 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, atribuye a ésta la competencia exclusiva en materia de: *«Promoción, fomento y ordenación del turismo en su ámbito territorial.»*

En ejercicio de dicha competencia, la ordenación del Sector Turístico, la promoción, la planificación y el fomento del turismo, junto con la regulación de los instrumentos de inspección y disciplina del sector, se llevó a cabo mediante el dictado de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, hoy derogada por la actual Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, recientemente modificada, a su vez, por la Ley 11/2014, de 27 de noviembre (BORM nº 278, de 2 diciembre de 2014).

La Disposición Final Primera de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, habilita al titular de la consejería con competencias en materia de turismo para el desarrollo normativo de los artículos 20.3, 38 y 39 (clasificación de las empresas turísticas y establecimientos turísticos por el organismo competente, con arreglo a los requisitos y al procedimiento que se determine; guías de turismo; y otras empresas turísticas).

En cuanto al alcance de dicha habilitación al Consejero para el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha de tener en cuenta que dicha habilitación se refiere sólo a la clasificación, el procedimiento y los requisitos.

Sin embargo, el presente proyecto de Decreto viene a regular el ejercicio de la actividad de los albergues turísticos (hasta ahora no regulados) llenando así, como se recoge en su Exposición de Motivos, un vacío legal existente y dando *«carta de naturaleza a una serie de establecimientos que prestaban el servicio de hospedaje en este tipo de modalidad, pero que por falta de normativa carecían de clasificación»*. Pero esta nueva norma no sólo regula la clasificación, el procedimiento y los requisitos para la misma (Capítulo IV) sino también las características, condiciones y



1J15VA0016

equipamientos de los albergues turísticos. En consecuencia, el contenido del Decreto, a juicio de este Servicio Jurídico excede de la habilitación normativa otorgada por la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, al titular de la Consejería, por lo que la potestad reglamentaria ha de ejercerse por el Consejo de Gobierno, ya que el mismo *«tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía “en materias no reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional”»* (Dictamen nº 22/99 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia), entendiendo que la habilitación de la potestad reglamentaria a los Consejeros no deja de ser una *“habilitación”* no excluyente del ejercicio por parte del Consejo de Gobierno de su potestad reglamentaria.

Puesto que conforme al artículo 1 de la norma que se propone, el objeto de la misma no es otro que *«la ordenación de los albergues turísticos definidos en el artículo 34 de la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, estableciendo los requisitos que deben de cumplir tanto los establecimientos como las empresa exploradoras, el procedimiento para su clasificación turística y el régimen de funcionamiento y de prestación de servicios»*, hemos de señalar que en virtud de lo dicho anteriormente, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta la competencia necesaria para regular la materia objeto de la norma, y aunque el artículo 20.3 de la Ley 12/2013 habilite al Consejero para el desarrollo normativo de la Ley en lo que se refiere a la clasificación de las empresas turísticas, procedimiento y requisitos, el contenido del presente Decreto excede de dicha habilitación por lo que la potestad reglamentaria habrá de ejercerse por el Consejo de Gobierno, estando éste investido de dicha potestad para el dictado de dicha norma, y siendo su rango (Decreto del Consejo de Gobierno) el adecuado en cuanto que su finalidad, que no es otra que desarrollar las previsiones de la ley citada, sin modificarla.

Dentro de las competencias que corresponden a nuestra Comunidad Autónoma, se pretende la aprobación del presente Decreto que tiene por objeto la ordenación de los albergues turísticos al carecer éstos de una regulación específica, haciendo hincapié en la clasificación de las mismas sobre la base de la presentación de la declaración responsable y el control administrativo ex post.

3º.- Fundamento y necesidad.

Según la Memoria de Análisis del Impacto Normativo del proyecto de decreto, la regulación de dicho decreto es consecuencia de la necesidad de dotar de una regulación específica a esta modalidad de alojamiento, ya que aunque la misma ya estaba recogida tanto en la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, como en la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, no existía una regulación reglamentaria de



1J15VA0016

la actividad que carecía de desarrollo respecto a la Ley, *«determinando los parámetros de la regulación de esta modalidad de alojamiento, y posibilitando la clasificación de un serie de establecimientos que prestan el servicio de hospedaje en este tipo de modalidad».*

4º.- Estructura y contenido.

El proyecto de decreto se estructura en un Título, una parte expositiva o preámbulo, una parte dispositiva con cuatro capítulos, divididos a su vez en 28 artículos, y una parte final con una disposición adicional y dos disposiciones finales.

Los artículos van referidos al objeto (artículo 1), definición y ámbito de aplicación (artículo 2), clasificación y categorías (artículo 3), carácter público de los establecimientos (artículo 4), distintivos (artículo 5), publicidad (artículo 6), hojas de reclamaciones (artículo 7), precios (artículo 8), facturación (artículo 9), reservas y anulaciones (artículo 10), pérdida de reserva o anticipo (artículo 11), alojamiento: comienzo y terminación (artículo 12), control de entrada y salida de usuarios (artículo 13), normativa aplicable (artículo 14), de las habitaciones de albergues turísticos una y dos estrellas (artículo 15), camas supletorias (artículo 16), de los cuartos de baño en albergues turísticos de una y dos estrellas (artículo 17), mantenimiento y conservación de las instalaciones (artículo 18), obtención de categoría en los albergues turísticos de una y dos estrellas (artículo 19), criterios de clasificación de albergues turísticos de una y dos estrellas (artículo 20), albergues-refugio (artículo 21), informe previo (artículo 22), declaración responsable. Clasificación (artículo 23), comunicación modificaciones (artículo 24), comunicación de cierre temporal (artículo 25), dispensas (artículo 26), seguro de responsabilidad civil (artículo 27) y responsable del establecimiento (artículo 28).

Por último, la disposición adicional está dedicada a la clasificación de los establecimientos existentes y las disposiciones finales habilitan a la Dirección del Instituto de Turismo de la Región de Murcia para aprobar los modelos normalizados de placa identificativa y declaración responsable y establecen la entrada en vigor de la norma.

En relación con dicho contenido podemos hacer las siguientes consideraciones:

A) Al título y parte expositiva.

A.1. Con respecto al **título del Decreto**, hemos de señalar que el mismo, de acuerdo con las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de



1J15VA0016

2005 (BOE de 29/07/05) aplicables en la CARM como norma supletoria, directriz 7, forma parte del texto y debe permitir su identificación, interpretación y cita, por lo que deberá ser acorde con el contenido de la norma que regula (Dictamen 89/08 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia), debiendo reflejar con exactitud y precisión la materia regulada. Visto el título propuesto *«Decreto por el que se regulan los albergues turísticos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia»*, consideramos que el título de la norma responde realmente a su contenido y facilita su identificación. Sin embargo, aunque se indica el tipo de disposición de que se trata (decreto), en relación con las disposiciones normativas de carácter general, el texto se denominará *«Proyecto de decreto»*.

A.2. En cuanto a la **parte expositiva**. Conforme exige la directriz 12 de la resolución que venimos citando, la parte expositiva cumple la función de indicar su objeto, finalidad, antecedentes y describir su contenido a fin de lograr una mayor comprensión de la norma.

Comienza la parte expositiva mencionando que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en virtud del artículo 10.Uno.16 del Estatuto de Autonomía, tiene competencia exclusiva en materia de promoción, fomento y ordenación del turismo en su ámbito territorial; y que en ejercicio de dicha competencia se publicó la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia. Se menciona también entre los antecedentes la Ley 11/1997, de 12 de diciembre.

Puesto que el Decreto incluye regulación que puede afectar a otras competencias de la CARM como son la protección de consumidores y usuarios (facturas, hojas de reclamaciones) debería incluirse en la Exposición de Motivos del Decreto, al menos, una referencia de dichas competencias.

Continúa la exposición manifestando que la figura del albergue turístico, definida tanto en la Ley 11/1997 como en la Ley 12/2013, no había sido objeto de desarrollo, por lo que se consideraba necesario establecer los parámetros de una actividad que hasta ahora no se encontraba regulada pero que en realidad se estaba ofertando. Con ello se pretende dar *«carta de naturaleza a una serie de establecimientos que prestaban servicios de hospedaje en este tipo de modalidad, pero que por falta de normativa carecían de clasificación, llenándose por tanto el vacío legal existente»*.

Con este desarrollo normativo se pretende la ordenación de los albergues turísticos definidos en el mencionado artículo 34, regulando *«las características, condiciones y equipamientos que deben cumplir los albergues turísticos,...posibilitando la clasificación de los mismos»*. La norma pretende determinar los requisitos mínimos de dichos establecimientos.



1J15VA0016

Finalmente, viene a resumir el contenido de la norma, si bien, llama la atención que al referirse al Capítulo II dedicado a la prescripciones técnicas señala que los cuartos de baño podrán ser compartidos o colectivos diferenciados por sexo, circunstancia esta última que no se recoge en cambio en el articulado. Tampoco se hace mención a las disposiciones finales que luego aparecen en el texto.

Atendiendo a la directriz 13, se observa que no se ha reservado un párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria, en la parte expositiva, donde deberán indicarse, en su momento, los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados, y en particular la audiencia otorgada.

En el último inciso de la exposición se señala «*de acuerdo con el Consejo Jurídico de la Región de Murcia...*» cuando en esta fase de la elaboración de la disposición debería indicarse «*de acuerdo/oído el Consejo Jurídico...*», teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 2.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

B) A la parte dispositiva del Decreto.

B.1 El Capítulo I. Disposiciones generales (artículos 1 a 13) define el objeto del Decreto, esto es, la ordenación de los albergues turísticos en la Región de Murcia, definidos como aquéllos establecimientos que facilitan servicio de alojamiento mayoritariamente en habitaciones de capacidad múltiple o compartida y los clasifica en las siguientes categorías: dos estrellas, una estrella y albergues-refugio.

Establece que son locales públicos, siendo obligatoria la exhibición, junto a la entrada principal y en lugar visible, del distintivo o placa identificativa. Se concreta la publicidad que realizarán y la existencia de hojas de reclamaciones, los precios, facturación, control de usuarios...

- En el **artículo 2.1**, al definir los albergues turísticos, parece aconsejable la indicación de que el servicio de alojamiento se prestará mediante precio, ya que se trata de una modalidad de alojamiento turístico y, como tal, la Ley 12/2003 establece que el hospedaje se haga a cambio de precio.

- En el **artículo 4.1**, relativo al carácter público de los establecimientos, al decir que es libre el acceso y la permanencia en los mismos, debería incorporarse algún tipo de restricción como por



1J15VA0016

ejemplo «sin más limitaciones que las derivadas de su propia naturaleza y capacidad» (Decreto 200/2013, de 9 de julio, de ordenación de los albergues turísticos –País Vasco-).

- El **artículo 6**, exige que los albergues turísticos exhiban el distintivo o la placa identificativa que contendrá la clasificación y categoría del establecimiento. Tras «*placa identificativa*», debería añadirse «...*según modelo normalizado*», puesto que conforme a la Disposición final primera, dichos modelos serán aprobados por la Dirección General de Instituto de Turismo de la Región de Murcia.

Además, debe sustituirse, no solo en este artículo sino a lo largo de todo el texto (artículos 13.2, 16.1, 23.4, 24 parr. 1º, 25, 26 y 28.3), la expresión «*organismo competente en materia de turismo*» por la de «*Instituto de Turismo de la Región de Murcia*», en orden a clarificar el organismo público al que la norma atribuye las competencias en materia de empresas de turismo activo. A tal efecto dice el Dictamen nº 224/2013 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia que «*la indefinición que supone esta genérica designación del órgano al que se atribuyen competencias o se encomiendan actuaciones, constituye una vulneración del principio de seguridad normativa que debe ser subsanada, de manera que en el texto se contenga la correspondiente y expresa atribución a favor del órgano apropiado*»

- El **artículo 7** está referido a las hojas de reclamaciones con remisión al Decreto 3/2014, de 31 de enero, sobre hojas de reclamaciones. En este punto, y conforme a las Directrices de Técnica Normativa, la denominación del decreto debe cambiarse por la correcta (Decreto n.º 3/2014, de 31 de enero, por el que se regula el sistema unificado de reclamaciones de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia) siguiendo las indicaciones de la directriz nº 74.

El mencionado Decreto 3/2014, en su artículo 7, en relación con el cartel informativo de las hojas de reclamaciones, exige que la leyenda relativa a la existencia de dichas hojas figure en español e inglés. A tal efecto, debería justificarse la razón de exigir otros dos idiomas.

- El **artículo 10** está dedicado a las reservas y anulaciones. Cuando el cliente solicita hacer una reserva, el titular del establecimiento debería comunicarle si la acepta o la deniega, y una vez aceptada podrá exigirle un anticipo. No parece lógica la redacción dada al artículo que exige primero el anticipo y luego la comunicación al cliente de la aceptación o rechazo de la reserva solicitada, pudiendo dar lugar de esta manera a innecesarias devoluciones de dichos anticipos cuando, por el motivo que sea, el titular decide no aceptar la solicitud, con las consiguientes molestias para el cliente. El titular del establecimiento ya cuenta con la garantía que constituye el anticipo que da el cliente en



1J15VA0016

concepto de señal que, tal y como define el Diccionario de la lengua española es la «cantidad o parte del precio que se adelanta en algunos contratos como garantía de su cumplimiento».

El título del artículo se refiere también a las anulaciones, sin embargo, su contenido no responde a ello. No se recoge ningún supuesto de anulación de la reserva por parte del cliente, sólo la no aceptación de la solicitud de reserva por el titular del albergue. Por tanto, dado que en el contenido del artículo no se hace alusión a *anulación* alguna, debe suprimirse del título del mismo la referencia a la «*anulación*». En cualquier caso, tal y como pusiera de manifiesto el Consejo Jurídico en su Dictamen nº 96/2005, en esta materia de reservas y anulaciones que inciden en las relaciones civiles o mercantiles, debe tenerse en cuenta que estas medidas, deben ser acordes y proporcionales a la finalidad perseguida, fundamentalmente la defensa de los usuarios de estos servicios, proporcionalidad que vista la redacción de estos preceptos parece pudiera no ser tal, dado que las medidas parecen responder más a la defensa de los intereses de los empresarios que ejercen esta actividad turística. Es por ello que debería revisarse la redacción de estos preceptos.

B.2 El Capítulo II. Prescripciones técnicas (artículos 14 a 18) establece la sujeción a la normativa aplicable, el cómputo de la superficie de las habitaciones, las camas supletorias, los cuartos de baño y el mantenimiento y conservación de las instalaciones.

- En relación con el **artículo 14. Normativa aplicable**, no parece que ésta sea la ubicación adecuada sino dentro del Capítulo I dedicado a las Disposiciones Generales. Se habla además en este artículo de normativa sectorial para, posteriormente, citar únicamente el Código Técnico de la Edificación y la normativa en materia de prevención y extinción de incendios. Sin embargo, se olvidan otras materias y no solo el urbanismo y la edificación sino también sanidad y consumo, seguridad, protección del medio ambiente, y demás disposiciones de aplicación.

- **Artículo 17.** Nos remitimos aquí a lo dicho en relación con la parte expositiva sobre la diferenciación de los cuartos de baño por sexos. Se dice también en este artículo que quedarán excepcionados de la obligación de estar los cuartos de baño en la misma planta donde existan habitaciones los edificios catalogados, que podrán tenerlos en plantas diferentes. Sin embargo, no se especifica el tipo de catalogación.

B.3 El Capítulo III. Requisitos mínimos de los albergues turísticos (artículos 19 a 21) recoge los requisitos mínimos de los establecimientos para obtener la correspondiente categoría, es



1J15VA0016

decir, condiciones y servicios de los albergues, determina las instalaciones y servicios comunes, habitaciones, superficies mínimas, cuartos de baño...

- **Artículos 20 y 21.** Recogen estos artículos los criterios de calificación de los albergues turísticos de una y dos estrellas y de los albergues-refugio. Dicha terminología de «*criterio*» no es la más adecuado teniendo en cuenta que no se trata de criterios que impliquen juicio o análisis, sino que se trata de *requisitos o condiciones* mínimas necesarias de los albergues turísticos para ser clasificados en una u otra categoría. De acuerdo con ello, debería sustituirse el término «*criterio*» por el de «*requisito*» a lo largo de todo el capítulo III.

Dentro del artículo 20, y en orden a clarificar, se propone unificar los números 27 y 28 con la siguiente redacción (con el consiguiente cambio de la numeración correlativa):

	27	Dimensiones mínimas de las camas	1,90 x0,80	1,90 x 0,90
--	----	----------------------------------	------------	-------------

Lo mismo podría hacerse en los números 31 y 32 (dimensiones de las camas en las habitaciones dobles) y 35 y 36 (dimensiones de las literas).

Por último, se observa la utilización de conceptos jurídicos indeterminados que podrían plantear problemas de interpretación a quién deba valorar o decidir. Así, por ejemplo, «*espejos en número adecuado a la capacidad del establecimiento*» (art.20.40),

B.4 El Capítulo IV. Procedimiento de clasificación (artículos 22 a 28). Recoge este capítulo la posibilidad de solicitar un informe previo por quienes pretendan llevar a cabo la apertura de un albergue turístico, así mismo, la necesidad de presentar, con carácter previo al inicio de la actividad, una declaración responsable concretando los elementos que han de recogerse en la misma, y la obligación de comunicación de las modificaciones que se produzcan así como de los cierres temporales.

- **Artículo 22.** Se refiere este artículo a la posibilidad de solicitar un informe previo al Instituto de Turismo de la Región de Murcia sobre la adecuación a la normativa vigente, la clasificación y la categoría que pudiera corresponder.



1J15VA0016

Nada se dice, en cambio, del plazo que tiene el Instituto de Turismo para emitir dicho informe y qué consecuencias tendría la no emisión del mismo (a modo de ejemplo en otras Comunidades Autónomas, art. 6 Decreto del País Vasco nº 200/2013, de 9 de julio, de ordenación de los albergues turísticos, art. 19 del Decreto nº 244/2012, de 18 de diciembre, por el que se establece la ordenación de los Albergues Turísticos de la Comunidad Autónoma de Extremadura.)

Debería aclararse si el informe será o no vinculante con carácter general, para especificar a continuación posibles excepciones. El apartado tercero señala que dicho informe no será vinculante en el caso de que las obras que se realicen con posterioridad no se correspondan con la documentación aportada, sin embargo no se concreta qué carácter tendrá el informe en los demás supuestos, y si ese carácter no vinculante se limita a los supuestos de “obras” o también se refiere a otras adecuaciones que se realicen en el establecimiento y que no supongan la ejecución material de obras.

- Artículo 23. La Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, antes de su modificación por la Ley 11/2014, de 27 de noviembre, en su artículo 20.1 exigía que con anterioridad a la clasificación de empresas y establecimientos turísticos, sus titulares presentaran la declaración responsable y la comunicación previa del artículo 71 bis de la Ley 30/1992. Tras la modificación llevada a cabo por la mencionada Ley 11/2014, de 27 de noviembre, el apartado 1 del artículo 20 queda redactado así: *«Con anterioridad a la clasificación de empresas y establecimientos turísticos, sus titulares deberán presentar la declaración responsable prevista en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Desde la presentación de la declaración responsable se podrá realizar la actividad turística, sin perjuicio del cumplimiento de la normativa que les sea de aplicación, debiendo estar en posesión de las licencias o autorizaciones que sean exigidas por otros organismos en virtud de sus respectivas competencias».*

Por su parte, el apartado 3º del art. 20 de la Ley de Turismo habilita a regular el procedimiento para proceder a la clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos. De acuerdo con ello y con lo expuesto anteriormente, el borrador de decreto viene a establecer dicho procedimiento exigiendo la declaración responsable como instrumento de compromiso del particular, asociado al deber de cumplimiento de las normas y los requisitos exigibles para el desarrollo de la actividad, y lo hace de forma congruente con el hecho de que la declaración responsable viene a recoger los requisitos que el propio Decreto exige al regular el procedimiento. La presentación de la declaración responsable habilitará para el ejercicio de la actividad siempre y cuando lo declarado en ella se ajuste estrictamente a lo exigido procedimentalmente.



1J15VA0016

Tal y como establece el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se entiende por declaración responsable *«el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.»*

Dicha declaración responsable va a facultar y facilitar el ejercicio de la actividad al entenderse acreditados, al menos momentáneamente, que el interesado reúne todos los requisitos para dicho ejercicio, y además dispone, pues así lo declara, de la documentación que lo prueba. En ello consiste una declaración responsable, no pareciendo procedente exigir ningún tipo de documentación adjunta a ella. Por ello, se propone la siguiente redacción para los puntos 1 y 2 del artículo 23:

«1. Los titulares de los establecimientos en los que pretenda ejercerse la actividad de albergue turístico, con carácter previo al inicio de la misma, deberán presentar ante el Instituto de Turismo de la Región de Murcia una declaración responsable, según modelo normalizado, a los efectos que establece el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la que manifestarán:

- a) Que cumplen todos los requisitos establecidos en esta norma según su clasificación y categoría, que disponen de la documentación que así lo acredita y que se comprometen al mantenimiento de su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente al ejercicio de la actividad.*
- b) Que disponen del inmueble para ser destinado a alojamiento turístico.*
- c) Que tienen suscrito un seguro de responsabilidad civil al que se refiere el artículo 27 del presente Decreto y compromiso de mantenerlo en permanente vigencia.*
- d) Que disponen del Certificado final de obra.*
- e) Que disponen de los planos finales de ejecución de la obra: situación y emplazamiento, cotas y superficies, identificación de dependencias con mobiliario, todo ello de cada una de las distintas plantas, así como alzados y sección.*

Además deberá contener:



1J15VA0016

a) *Clasificación y categoría pretendida, de acuerdo al sistema de categorización previsto en el presente Decreto.*

b) *Designación del responsable del establecimiento.*

c) *Relación de las habitaciones con su identificación, superficies, capacidad en plazas y servicios de que estén dotadas, en su caso.*

[...]»

Esta presunción de cumplir con los requisitos y de poseer toda la documentación que lo acredita, dimanante de la declaración, lógicamente está sujeta a comprobación posterior. La Administración competente, al amparo de sus poderes de verificación, investigación e inspección, podrá comprobar ex post la exactitud de la declaración responsable y comprobar el cumplimiento de lo dispuesto por la normativa.

Se estima también conveniente la modificación del apartado tercero del artículo 23 que dice: «*La presentación de la declaración responsable habilita para el ejercicio de la actividad de alojamiento turístico y dará lugar a su clasificación como albergue turístico de acuerdo con la categoría que le corresponda y su inscripción de oficio en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas, lo que será notificado al titular del establecimiento, indicando el número de inscripción asignado*», por los siguientes motivos: Primero, resulta innecesario repetir en este apartado que la declaración responsable habilita para el ejercicio de la actividad pues ello ya se recoge en el apartado 1º y, segundo, dicho apartado 3º recoge la notificación de la inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas, por lo que la redacción actual podría inducir a pensar que sólo cuando se practique la notificación a que alude este apartado la empresa podrá ejercer la actividad. Es por ello que se propone la siguiente redacción: «*La presentación de la declaración responsable dará lugar a su clasificación como albergue turístico de acuerdo con la categoría que le corresponda y su inscripción de oficio en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas, lo que será notificado al titular del establecimiento, indicando el número de inscripción asignado*».

Por último, se propone un nuevo artículo, que pasaría a ser el 24, con los apartados 4 y 5 del artículo 23 y que pasaría a denominarse «*Actuaciones de comprobación*». Para el apartado 4, que pasaría a ser el primero de este nuevo artículo, se propone la siguiente redacción:

«*1. La inspección del Instituto de Turismo de la Región de Murcia, podrá comprobar la veracidad de los datos declarados en el apartado 1 del artículo anterior, que deberá ser presentada*



1J15VA0016

en el plazo máximo de 15 días, sin perjuicio de cualquier otra actuación de comprobación que considere pertinente»

En cuanto al segundo apartado de este nuevo artículo (apartado 5 del artículo 23) debería explicarse, cuando se habla de reclasificación, si ésta se está refiriendo a reclasificar el establecimiento en otro tipo de figura alojativa o, si se refiere a cambiar la categoría por cualquier otra de las recogidas en el artículo 3 del texto, o ambas posibilidades. Además, se recogen las consecuencias de los posibles incumplimientos o desajustes con la realidad de manera general, sin distinguir entre la gravedad de los incumplimientos. A modo de ejemplo tenemos el Decreto 200/2013, de 9 de julio, de ordenación de los albergues turísticos del País Vasco, que en su artículo 9.2 y 3 distingue entre omisiones, falsedades o inexactitudes de carácter esencial y el resto.

- **Artículo 27.** Sobre la exigencia de seguro de responsabilidad civil, debería especificarse la cuantía de dicho seguro y justificarse en el expediente, tanto su exigencia como la cuantía del mismo ya que el Dictamen nº 127/07, emitido por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia con ocasión del proyecto de decreto que dio lugar al Decreto 320/2007, de 19 de octubre, por el que se regulan las empresas de turismo activo de la Región de Murcia, consideraba conveniente justificar en el expediente las cuantías adoptadas.

C) A la parte final del Decreto.

La **Disposición adicional. Clasificación establecimientos existentes.** Esta disposición establece que los establecimientos que a la entrada en vigor del decreto estuvieran ofertando esta modalidad de alojamiento disponen de un año para presentar la declaración responsable y solicitar su clasificación. Este contenido no es propio de una disposición adicional sino de una transitoria, cuyo objetivo es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación, tal y como establece la Directriz nº 40. Por ello, deberá cambiarse la denominación de la disposición que pasará a ser transitoria.

Por otro lado, hemos de poner de manifiesto en relación a esta disposición que resultaría oportuno la aclaración de la aplicación retroactiva del Decreto a los establecimientos que ejercieran la actividad como albergues turísticos con carácter previo a este Decreto, por cuanto, a la vista de la evolución de la normativa turística, fue a partir de 2009 con la Ley 12/2009, de 11 de diciembre, por la que se modifican diversas leyes para su adaptación a 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,



1J15VA0016

cuando desapareció la autorización previa para el ejercicio de la actividad turística, pero con anterioridad a dicha fecha los alojamientos turísticos, incluidos los albergues, debían contar con autorización, por lo que no tendría sentido exigir a aquellos que ya fueron autorizados en su día a que se sometieran a esta norma nueva y deban presentar declaración responsable.

Finalmente, desde el punto de vista puramente formal y de estilo, siguiendo la directriz 37, las disposiciones de la parte final de la norma deberían componerse conforme a lo señalado en la misma.

5º.- Procedimiento.

El procedimiento de elaboración de la disposición objeto de informe debe seguir los trámites previstos en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, al tratarse de una disposición de carácter general.

Respecto al procedimiento a seguir, sólo resta informar que antes de someter la propuesta al Consejo de Gobierno, y sin perjuicio de la posibilidad de solicitud de aquellas consultas o informes facultativos que se consideren oportunos entre los que se podría incluir a las distintas Consejerías de la CARM que pudieran verse afectadas por competencias concurrentes, debería someterse el borrador del decreto al estudio y consideración del Consejo Asesor Regional de Consumo, órgano consultivo y asesor de la Consejería, entre cuyas funciones se encuentra la de informar sobre proyectos de disposiciones generales que afecten a consumidores y usuarios. Si bien la Ley de Bases de Régimen Local recoge competencias locales en materia de promoción de la actividad turística de interés y ámbito local, no se considera necesario el traslado al Consejo Regional de Cooperación Local puesto que no incide en las competencias de los Ayuntamientos en materia de turismo, sin perjuicio de que otorgue trámite de audiencia a los mismos si se estima oportuno.

Deberá recabarse el preceptivo dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en virtud de lo establecido en el artículo 5.a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, a la vista de la materia eminentemente social regulada. También resulta preceptivo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7.1.f) de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

Igualmente deberá recabarse el informe de Vicesecretaría de la Consejería de Industria, Turismo, Empresa e Innovación, en virtud del artículo 53.2 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.



1J15VA0016

La presente disposición de carácter general se dicta en desarrollo de la Ley autonómica 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia, por lo que al encontrarse en el supuesto previsto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, es preceptivo el Dictamen del citado órgano consultivo.

II. CONCLUSIÓN.

A la vista de cuanto antecede, es cuanto procede informar sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan los albergues turísticos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, debiendo continuarse el procedimiento para su elaboración en los términos previstos en el artículo 53 de la citada Ley 6/2004, de 28 de diciembre.

Murcia, 7 de mayo de 2015.

VºBº

LA ASESORA DE APOYO JURÍDICO

LA JEFA DEL SERVICIO JURÍDICO

Eliminado: 
Fdo.: María José Mora Paredes

Eliminado: Fdo.: Ana Mª Tudela
García