

En Logroño, a 13 de enero de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. Pedro M^a Prusén de Blas, D. José Luis Jiménez Losantos, D. Enrique de la Iglesia Palacios y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

1/17

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Desarrollo Económico e Innovación, sobre *Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento general de Turismo de La Rioja en desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Excm. Consejera de Desarrollo Económico e Innovación del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, que acompañado de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio, del Director General de Cultura y Turismo, de 26 de abril de 2016.
- Memoria justificativa, de fecha 26 de abril de 2016.
- Acta núm. 14/2016, de la sesión ordinaria, celebrada por el Consejo de Turismo de La Rioja, el 30 de mayo de 2016 y Memoria complementaria, tras dicha reunión, de 14 de julio de 2016.
- Correos electrónicos del Centro gestor de petición informes a interesados en el procedimiento, para realizar las alegaciones pertinentes, habiéndose presentado las siguientes: i) de la Dirección General de Medio Natural, enviadas por correo electrónico el 14 de junio de 2016; ii) de la Asociación de Guías de Turismo, enviadas por correo electrónico el 16 de junio de 2016; y iii) de la Asociación de Albergues Privados de Peregrinos, de 17 de junio de 2016.
- Memoria complementaria, tras el trámite de audiencia y petición de informes internos, del Centro gestor, de 14 de julio de 2016.
- Primer Borrador del Anteproyecto.

- Diligencia de formación del expediente, de la Secretaria General Técnica, de 12 de agosto de 2016.
- Solicitud e informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), de 31 de agosto de 2016, así como contestación, del Centro gestor, de 6 de septiembre de 2016.
- Segundo Borrador del Anteproyecto.
- Solicitud de informe, a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 12 de septiembre de 2016, e informe de la misma, de 11 de octubre de 2016, así como contestación del Centro gestor, de 18 de octubre 2016.
- Tercer Borrador del Anteproyecto.
- Memoria final, de la Secretaría General Técnica actuante, de 14 de noviembre de 2016.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 14 de noviembre de 2016, y registrado de entrada en este Consejo el 15 de noviembre de 2016, la Excm. Sra. Consejera de Desarrollo Económico e Innovación del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de 16 de noviembre de 2016, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 17 de noviembre de 2016, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12.2, c) de su Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002.

Habida cuenta de la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, resulta clara la aplicación de los anteriores preceptos y, por tanto, la preceptividad del presente dictamen.

En cuanto al ámbito del mismo, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “*la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, pues, examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, “*el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia*”.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada por el Director General de Cultura y Turismo en virtud de la competencia en materia de ordenación turística y para dictar dicha Resolución que, respectivamente, le confieren los arts. 5.2.4, apartado o) y 5.1.4, apartado g), del Decreto 27/2015, de 21 de julio, de estructura orgánica y funciones de la Consejería de Desarrollo Económico e Innovación.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 d la Ley 4/2005, dispone que “*la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida*”. La Resolución expresada, cumple de manera adecuada, con el requisito legal.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente, consta una Memoria justificativa de 26 de abril de 2016, y, tras la misma, no consta borrador alguno, pese a que en la Resolución de inicio se dice expresamente que “*se aprueba el borrador del Reglamento General de Turismo de La Rioja, en desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, e iniciar la tramitación del procedimiento para su aprobación*”. Por lo tanto, si ese inicial borrador existe, debe ser incluido en el expediente, ya que el primer borrador aparece en su folio 36, tras un acta de una sesión del Consejo de

Turismo, una Memoria complementaria posterior a dicha reunión y varios correos electrónicos por los que el Centro gestor recabó alegaciones a los interesados en el procedimiento, las cuales figuran a continuación con la subsiguiente Memoria complementaria. La falta de ese borrador inicial puede ser subsanada y no conlleva ningún vicio invalidante de la tramitación del procedimiento.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaria General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente, consta la Diligencia de formación de expediente, de 12 de agosto de 2016, que dispone continuar con el procedimiento de tramitación del Anteproyecto y solicitar los informes del SOCE y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Nada se indica sobre la audiencia corporativa y posible información pública, siendo ello una de las indicaciones contenidas en el informe posterior de los Servicios jurídicos.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el expediente que se nos ha remitido, consta un acta de la sesión ordinaria del Consejo de Turismo de La Rioja, celebrada el 30 de mayo de 2016, en la que se señala que, tras el correspondiente debate, se informa favorablemente el Anteproyecto.

El informe del citado Consejo resulta preceptivo, por otra parte, de conformidad con lo establecido en el artículo 1.2, c) del Decreto 13/2002, de 1 de febrero, por el que se regula el Consejo de Turismo de Las Rioja, norma que, por cierto, se propone derogar el Anteproyecto que nos ocupa.

En tanto que, en el citado Consejo sectorial, existen representantes de diversas entidades (el Ayuntamiento de Logroño, la Federación Riojana de Municipios, la Cámara Oficial de Comercio e Industria de La Rioja, la Escuela de Turismo de La Rioja, la Asociación empresarial más representativa con presencia en la CAR, los Sindicatos más representativos en el ámbito de la CAR, la Asociación de consumidores más representativa de La Rioja, la Asociación riojana más representativa de empresarios de *campings*, la Asociación riojana más representativa de empresarios de hoteles y afines, la Asociación riojana más representativa de empresarios del sector de la restauración, la Asociación riojana más representativa de empresarios casas rurales, la Asociación riojana más representativa de empresarios de Agencias de viajes, y la Asociación riojana más representativa de empresas organizadoras de congresos), puede considerarse que el trámite de audiencia ha sido cumplido de manera adecuada.

E) Información pública.

La Memoria inicial del Anteproyecto de disposición indica que la misma debe ser sometida al trámite de información pública, al objeto de posibilitar la participación ciudadana, considerando, además, dentro de ese trámite, dar traslado de la Asociación de amigos del

Camino de Santiago de La Rioja y a cuantas Asociaciones pudieran tener un objeto asociativo relacionado, de alguna manera, con el Reglamento que se proyecta.

En el expediente remitido, no consta el cumplimiento de este trámite y así lo manifiesta el informe de los Servicios jurídicos. El órgano directivo, pronunciándose sobre dicho informe jurídico, manifiesta: que el trámite de información pública se ha cumplido por medio de la publicación del borrador en el *Portal de la transparencia* de la página *web* del Gobierno de La Rioja; y que la Dirección General de Cultura y Turismo, con carácter previo a la tramitación del procedimiento y de la misma manera que se hizo con el sector turístico empresarial, mantuvo una reunión colectiva con representantes de todos los Ayuntamientos considerados cabeceras de comarca, dándoles a conocer los objetivos y cambios previstos en la normativa proyectada.

Pues bien, como quiera que nada de ello consta en el expediente, sería deseable que se aportaran al mismo la justificación de tales extremos y las actas de la aludida reunión, con el fin de acreditar el cumplimiento de dicho trámite.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el expediente, consta el informe del SOCE (tras el cual consta un segundo borrador de la disposición proyectada) y el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos (tras el cual consta un tercer borrador) y también el acta de la sesión ordinaria, ya mencionada, del Consejo Riojano de Turismo.

Por lo tanto, el presente trámite ha resultado cumplido de manera adecuada.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta un último informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería, que viene a cumplir el citado requisito.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y rango de la norma proyectada.

1. La **competencia** de la CAR para dictar la norma proyectada, constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición que pretendan dictar los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

A tal efecto, en la Parte expositiva de la disposición proyectada, se alude correctamente a la competencia exclusiva que, en el art. 8.1.9 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99), se atribuye a la CAR en materia de *“promoción y ordenación del turismo”*.

El referido título competencial trae su causa de lo dispuesto en el art 148.1.18 CE, que establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito competencial, mientras que el art. 149 CE no

contiene reserva competencial alguna a favor del Estado en la materia que ahora nos ocupa, lo que significa que se trata de una competencia ofrecida por los arts. 148 y 149 CE a las Comunidades Autónomas que, en virtud del principio dispositivo, la han asumido en sus respectivos Estatutos de autonomía, como es el caso de la CAR.

Esta competencia ha venido siendo ejercitada pacíficamente por nuestra Comunidad, en su vertiente legislativa, mediante la aprobación de Leyes, como la Ley 5/1990, de 29 de junio, de Inspección, infracciones y sanciones en materia turística, derogada por la vigente Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo.

También se ha aplicado este título competencial para el desarrollo, a través de disposiciones reglamentarias, de aspectos concretos dentro del sector turístico (como son, el régimen de hoteles, el naturismo, las posadas, las Asociaciones, los Registros, las reclamaciones, la profesión de Guía turístico, las Agencias de viajes, el régimen de precios comunicados y el alojamiento en casas rurales), algunos de los cuales se verán afectados tras la entrada en vigor de la norma proyectada (cfr. su Disposición derogatoria, en fols 185 y 186 del expediente), que pretende una regulación uniforme, global y sistematizada, de las diversas manifestaciones de la actividad turística.

2. Ahora bien, dicho título competencial no es el único que requiere la CAR para la regulación pretendida, ya que, como enseguida veremos, algunos aspectos del Anteproyecto precisan quedar amparados por la competencia conferida por el art. 9.3 EAR'99 para, en el marco de la legislación básica del Estado, cometer el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *defensa del consumidor y usuario*, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general.

3. Además, estas habilitaciones estatutarias no significan que el Estado no conserve ninguna competencia para intervenir en esta materia, ya que ello es posible merced al amparo que le brindan otros títulos competenciales que le reconoce la Constitución y que pueden incidir en la materia turística, como son, entre otros, el comercio exterior, las relaciones internacionales, la normativa básica sobre medio ambiente, el Derecho privado, civil o mercantil, el patrimonio cultural, el régimen de los títulos profesionales o el establecimiento de las bases de la economía.

De ahí que, ratificando la doctrina que hemos trazado en diversos dictámenes (cfr. D.9/97, D.57/03, D.101/10, D.8/13 y D.62/14), hemos de situar la competencia turística en conexión con otros títulos autonómicos concomitantes, especialmente el de defensa de consumidores y usuarios, y advertir que la cobertura que prestan estos títulos estatutarios no alcanza a cualquier regulación que afecte al fenómeno turístico en todas sus posibles manifestaciones, pues ello queda impedido por el necesario respeto de las competencias exclusivas del Estado, en especial las que éste ostenta para legislar, en materia civil o

mercantil, sobre las relaciones entre las empresas turísticas y los particulares con quienes aquellas contraten.

4. Por ello, al habérsenos remitido el Anteproyecto de un Reglamento *general*, hemos de analizar los títulos competenciales que habilitan a la CAR para la regulación de *cada una* de las materias que son objeto de desarrollo reglamentario.

Y, así, siguiendo la estructura de la norma proyectada, hemos de concluir afirmando que el título estatutario de promoción del turismo presta cobertura competencial suficiente a los siguientes Títulos del Reglamento proyectado: el Primero, regulador de la actividad turística de alojamiento; el Tercero, dedicado a la actividad de restauración; el Cuarto, sobre el régimen de la actividad de información turística; el Quinto, sobre las actividades turísticas complementarias; el Sexto, sobre profesiones turísticas; el Séptimo, sobre declaraciones de interés turístico de La Rioja; el Octavo, sobre Asociaciones para el desarrollo turístico; el Noveno, dedicado al Registro de proveedores de servicios turísticos; y el Décimo, dedicado al Consejo de Turismo de La Rioja.

En cuanto al Título Segundo, sobre la actividad de intermediación turística, es de advertir que existen determinadas previsiones que constituyen normas de índole civil y mercantil, puesto que regulan el contenido de las prestaciones que competen a las partes (la Agencia de viajes y el cliente), como contenido de las relaciones contractuales que les ligan, y, así, por ejemplo, los **artículos 141** (sobre precios, depósito y anulación), **143** (sobre los efectos del cumplimiento o, mejor dicho, del incumplimiento del contrato) o **145** (sobre el desistimiento unilateral del consumidor).

En estas previsiones, la competencia autonómica se ampara, no tanto en el precitado título estatutario de promoción del turismo, cuanto en el art. 9.3 EAR'99 que, en el marco de la legislación básica del Estado, confiere competencia a la CAR para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *defensa del consumidor y usuario*, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general, como lo demuestra que los viajes combinados vienen regulados en el Real Decreto Legislativo 1/2007 de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los consumidores y usuarios, en concreto, en sus arts. 150 y ss.

Por ello, en una interpretación conforme con el Estatuto de Autonomía de estas previsiones reglamentarias, es de precisar que (y así lo hemos expuesto en nuestros antes citados dictámenes D.9/97, D.57/03, D.101/10, D.8/13 y D.62/14) las mismas sólo pueden entenderse conformes al *bloque de la constitucionalidad* si se entienden limitadas a regular los aspectos administrativos (como son la inspección o la policía turística en materia de infracciones y sanciones), pero sin poder extenderse a regular el contenido, validez y eficacia de las relaciones privadas subyacentes entre las partes.

5. Por lo que respecta al **rango reglamentario** de la disposición proyectada, es correcto ya que se trata de un Reglamento de ejecución general de la Ley 2/2001, de Turismo de La Rioja, y se dicta en virtud de la potestad reglamentaria conferida al Gobierno por el art. 24.1, a) EAR'99; y, además, son muchos los preceptos de dicha Ley que aluden a su desarrollo reglamentario bajo la técnica de la remisión normativa, como, entre otros, los siguientes:

-El art. 4, pues, entre las competencias de la Administración de la CAR, atribuye la de ordenación turística en el ámbito territorial de La Rioja, entendiéndose por ordenación, tanto el ejercicio de la potestad reglamentaria, como el de control de la actividad.

-El art. 13, dedicado a la regulación de los establecimientos hoteleros, tiene varias remisiones al Reglamento, como en lo relativo a los requisitos técnicos mínimos que han de reunir los hoteles; a las especialidades de los mismos; y a la determinación de los grupos, categorías, modalidades y requisitos que se han de utilizar para la clasificación de los establecimientos hoteleros.

-El art. 15 define, como modalidad de alojamientos turísticos, los campamentos de turismo o *campings*, y, en cuanto a la determinación de las categorías y de los requisitos que han de servir de criterios para su clasificación, remite a un futuro Reglamento.

-El art. 19 define la actividad de restauración, ejercida por establecimientos abiertos al público, pero señalando que la definición de grupos y categorías de estos establecimientos se determinará reglamentariamente; como expresa su párrafo 4º.

-El art. 29, sobre las actividades de promoción del turismo, establece que: *“la Consejería competente en materia turística podrá crear y otorgar premios y distinciones turísticas en reconocimiento y estímulo a las actuaciones a favor del turismo y a los recursos turísticos de especial proyección, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan”*. Este mismo precepto contiene una segunda remisión reglamentaria en lo referente a la declaración de *fiesta de interés turístico*.

-La Disposición Final Primera, que faculta al Gobierno de La Rioja para que apruebe los Reglamentos de desarrollo a que se refiere la Ley y cuantos fueran precisos para su aplicación.

Cuarto

Observaciones al texto de la disposición

1. En cuanto a su **contenido**, el Anteproyecto consta de 221 artículos, estructurados en diez Títulos, más siete Disposiciones Adicionales, una Transitoria, otra Derogatoria, una Final y doce Anexos, con el siguiente detalle:

-El Título Preliminar contiene las disposiciones generales aplicables a toda actividad turística: las normas para la apertura y clasificación de los establecimientos, el régimen de precios y los derechos y obligaciones, tanto de turistas como de los proveedores de los servicios turísticos.

-El Título I es, con diferencia, el más extenso, al abarcar 129 artículos. Regula la actividad turística de alojamiento, dedicando, a los diferentes tipos de establecimientos de turismo, cada uno de los cinco Capítulos en que se estructura. Así, el Capítulo I regula los establecimientos hoteleros, en sus modalidades de hoteles, hostales y pensiones, si bien el grupo de hostales (de una o dos estrellas) se deja “*a extinguir*” y se suprimen las especialidades de moteles y hoteles familiares. El Capítulo II se dedica a los establecimientos de apartamentos turísticos y, como novedad, a las viviendas de uso turístico. En los Capítulos III a V, se regulan, respectivamente, los *campings*, las casas rurales y, finalmente, los albergues turísticos y de peregrinos.

-El Título II se destina a la actividad de intermediación ejercida a través de las Agencias de viaje y a las Centrales de reserva.

-El Título III ordena la actividad de restauración y sus diferentes categorías.

-El Título IV regula la actividad de información turística desempeñada a través de las Oficinas de información turística, de los Puntos de información, y de la Red de Oficinas de turismo de La Rioja.

-El Título V contiene las normas relativas a las actividades turísticas complementarias, en especial las que afectan el llamado turismo activo y, como novedad, a las empresas organizadoras de reuniones y congresos.

-El Título VI se dedica a las profesiones turísticas, con especial relevancia de los Guías de turismo.

-El Título VII regula las declaraciones de interés turístico de La Rioja, referidas a fiestas, acontecimientos, itinerarios y rutas.

-Los Títulos VIII a X se dedican a las Asociaciones de desarrollo turístico, al Registro de proveedores de servicios turísticos y, finalmente, al Consejo de Turismo de La Rioja.

-Por último y como hemos adelantado, el Anteproyecto cuenta con siete Disposiciones Adicionales, una Transitoria, otra Derogatoria, una Final y doce Anexos a los que se hace referencia en el articulado.

2. En cuanto a las **observaciones concretas al texto del Anteproyecto**, podemos señalar las siguientes:

-En la **Parte expositiva**, además de aludir a la competencia estatutaria en materia de turismo, debe de aludirse a la que tiene la CAR para la defensa de consumidores y usuarios, aclarando que la reglamentación se refiere sólo a la dimensión administrativa del fenómeno jurídico, sin afectar a las relaciones jurídicas entre personas privadas cuya regulación corresponde al Estado mediante la legislación civil o mercantil.

-El **artículo 2**, al clarificar las actividades turísticas de alojamiento y, en concreto, de los establecimientos hoteleros, se refiere a los hoteles, hostales y pensiones. Más adelante, en su apartado cuatro, señala textualmente que: *“el grupo de hostales es a extinguir”* y que *“los actuales hostales podrán optar por su reconversión en hoteles en los términos de lo dispuesto en la D.A. 5ª de este Reglamento”*. Sin embargo, debe repararse en que aquellos hostales que no se conviertan en hoteles quedarán, de alguna manera, desregulados, al no contenerse ninguna previsión en la norma proyectada para los mismos, los cuales, lógicamente, van a seguir existiendo, pero carentes de regulación, salvo que se les señale un plazo de caducidad y se determine para ellos un régimen transitorio.

-En el **artículo 5**, debería aclararse, para mayor garantía de los solicitantes, si el asesoramiento técnico previamente prestado por la Administración turística vincula o no a ésta de alguna manera.

-En el **artículo 9.3**, la comprobación administrativa debería extenderse, como exige el interés público, al cumplimiento o no de los requisitos legalmente exigibles a la actividad de que se trate y no sólo a la veracidad de los datos y documentos aportados.

-El **artículo 16** (ubicado en el Capítulo III, del Título Preliminar, que regula los precios, en sus artículos 13 a 18, con respeto al régimen general de libertad de los mismos) permite, a los titulares de los alojamientos, exigir un anticipo del precio, en concepto de señal, a cuenta del importe resultante por los servicios prestados. Pero debe tenerse en cuenta que esta posibilidad se limita exclusivamente a las reservas de alojamiento, pues no se establece el

límite de ese anticipo (como hacía el anterior Reglamento en su artículo 17, al fijarlo en el 30% del importe de la reserva).

-En el **artículo 47**, no se alude a la obligación y responsabilidad de custodia por depósito necesario contemplada en el art. 1783 del Código civil, por lo que debe ponderarse esta circunstancia.

-En el **artículo 48**, no se alude a la normativa laboral eventualmente aplicable, por lo que debe ponderarse esta circunstancia.

-El **artículo 55**, define los apartamentos turísticos, pero lo hace de una forma diferente a la contenida en el artículo 14 de la Ley riojana de Turismo. La diferencia radica en el hecho de exigir el Reglamento un mínimo de tres unidades de alojamiento, lo que no exige la descripción legal, por lo que, en ese aspecto, podría considerarse carente de cobertura legal, al exigir la norma reglamentaria un número mínimo de unidades que la Ley no contempla.

-El **artículo 66**, define las viviendas de uso turístico, para referirse a aquellas comercializadas con ánimo de lucro en canales de oferta turística, sin que dicha categoría aparezca recogida en la Ley riojana de Turismo.

Ahora bien, dicha regulación, en realidad, va en beneficio de los posibles usuarios de este tipo de viviendas, por lo que, si lo que se pretende es considerar a los propietarios de las mismas como prestadores de servicios turísticos y, por lo tanto, sometidos a las obligaciones contenidas en el Reglamento (sobre obligación de comunicación de la actividad, posibilidad de revisión y comprobación de la misma o sometimiento al régimen sancionador), nos encontraríamos ante una regulación en defensa de los consumidores y usuarios de este tipo de alojamientos, que podría entenderse amparada por dicho título competencial en los términos y condiciones que antes hemos expuesto al analizar dicha competencia estatutaria.

No obstante, carece de cobertura competencial la remisión de esos alojamientos a la Ley de arrendamientos urbanos (LAU), pues dichos arrendamientos y la determinación de cuáles de ellos quedan o no sujetos a dicha LAU constituye materia de competencia civil reservada constitucionalmente al Estado (art. 149.1.8 CE), el cual la ha ejercitado al publicar la vigente Ley 29/1994, de 24 de noviembre, que determina, en su Título I, qué contratos locativos están sujetos a la misma (arts. 1 a 3) y cuáles están excluidos (art. 5), sin que la CAR pueda incidir en estos aspectos.

En todo caso, si lo que pretende la norma proyectada es, únicamente, establecer, a sus efectos (administrativos), que determinadas viviendas no se consideran de uso turístico, y que, por tanto, no quedan sujetas a las disposiciones del Reglamento, como parece desprenderse de la actual redacción de su art. 66.2, debiera aclararse en ese sentido.

Con independencia de lo anterior, el referido artículo 66 determina qué se entiende por viviendas de uso turístico, pero, ciertamente, no establece las consecuencias jurídicas derivadas de tal calificación, pues, por ejemplo, no precisa el número de plazas posibles por cada vivienda de esta naturaleza, y tampoco efectúa referencia alguna a sus requisitos mínimos, como, por ejemplo, se hace a propósito de los establecimientos de apartamentos turísticos en sus arts. 59 b), 60, 61.2 y 61.3. Así, nada se dice acerca de cuál sea la capacidad máxima de las mismas, pudiendo hacerse (igual que efectúa el artículo 60, al señalar que la capacidad máxima de los establecimientos de apartamentos turísticos), que vendrá determinada por el número de camas existentes en los dormitorios. Si, como decimos, la intención del Anteproyecto es regular estas viviendas y considerar a sus propietarios como proveedores de servicios turísticos, la ya aludida protección a los derechos de los posibles usuarios de este tipo de alojamientos hace aconsejable completar la regulación de los mismos. De otro modo, además, quedaría sin posibilidad de aplicación la prohibición contenida en el art. 71.1.b) para los usuarios, a propósito de alojar mayor número de personas que las que correspondan a la capacidad máxima fijada para el alojamiento.

-Los **artículos 71.2 y 102.2**, tal y como están redactados, regula un aspecto de naturaleza civil, como es la posibilidad de que las partes rescindan un contrato, cuando la competencia autonómica se limita, por lo antes indicado, y así debería recogerse en la redacción del precepto, a consecuencias administrativas, como, por ejemplo, la imposición de sanciones o la habilitación al proveedor del alojamiento turístico (en caso de graves incumplimientos del usuario tipificados reglamentariamente), para finalizar la prestación de alojamiento e incluso recabar el apoyo de la fuerza pública para proceder a la expulsión del usuario que se resista a salir voluntariamente, pero todo ello sin incidir en la validez y eficacia de las relaciones jurídico-privadas subyacentes entre las partes, incluidas las eventuales consecuencias indemnizatorias, pues sobre tales relaciones no puede pronunciarse la Administración pública, sino sólo los órganos jurisdiccionales competentes del orden civil.

-El **artículo 75.2, segundo inciso**, puede afectar a la autonomía local en materia de establecimiento de las condiciones para el aparcamiento de vehículos en las vías públicas municipales.

-En los **artículos 135 y 180,a)**, así como en la **DA 1ª**, la reglamentación del seguro obligatorio de Agencias de viajes y empresas de turismo activo, debería expresar que se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 18.2,d) de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad del mercado, que prohíbe exigir, en los seguros de responsabilidad civil (o garantías equivalentes), requisitos adicionales a los establecidos en la normativa del lugar de origen, o imponer que la obligación correspondiente (es decir, la de constitución o depósito de garantías financieras o la suscripción de un seguro) deba realizarse con un prestador u organismo del territorio de la autoridad competente.

-El **artículo 215**, al regular el Consejo de Turismo de La Rioja e indicar sus funciones, establece que será consultado en la elaboración del Plan general de turismo de La Rioja y de los Planes parciales previstos en la Ley de Turismo de La Rioja; sin embargo, para ser respetuoso con el artículo 3.2 de la Ley, debería añadirse también la función de ser consultado en la elaboración de disposiciones reglamentarias que afecten al sector, a las que nos referimos en nuestro dictamen D.62/14 (con cita del art. 1.2,c) del Decreto 13/2002, de 1 de marzo), especialmente a la vista de que lo hemos reputado en varios dictámenes (cfr. D.57/03, D.101/10, D.8/13 y en el citado D.62/14) como órgano de participación social cuya consulta tiene la virtualidad de suplir el trámite de audiencia corporativa en los procedimientos de elaboración de reglamentos.

-En la **Disposición Adicional Sexta**, donde dice “publicar”, debe decir “dictar” o “aprobar”.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia, en los términos señalados en el Fundamento de Derecho Tercero de este dictamen, para aprobar la norma proyectada, con el rango de Reglamento dictado en forma de Decreto.

Segunda

El Anteproyecto de disposición general ha sido correctamente tramitado y es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el presente dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero