



CONSEJO CONSULTIVO  
DE CASTILLA - LA MANCHA

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha		
REGISTRO INTERNO		
Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha		
28	28 MAY 2021	15:11
Anotación N.º 55786		

Núm. 201/21

Tengo el honor de remitir a V.E. el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el expediente de referencia.

Se ruega que comunique a este Consejo, en virtud de lo establecido en el artículo 6.3 del Reglamento del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la resolución definitiva que se adopte.

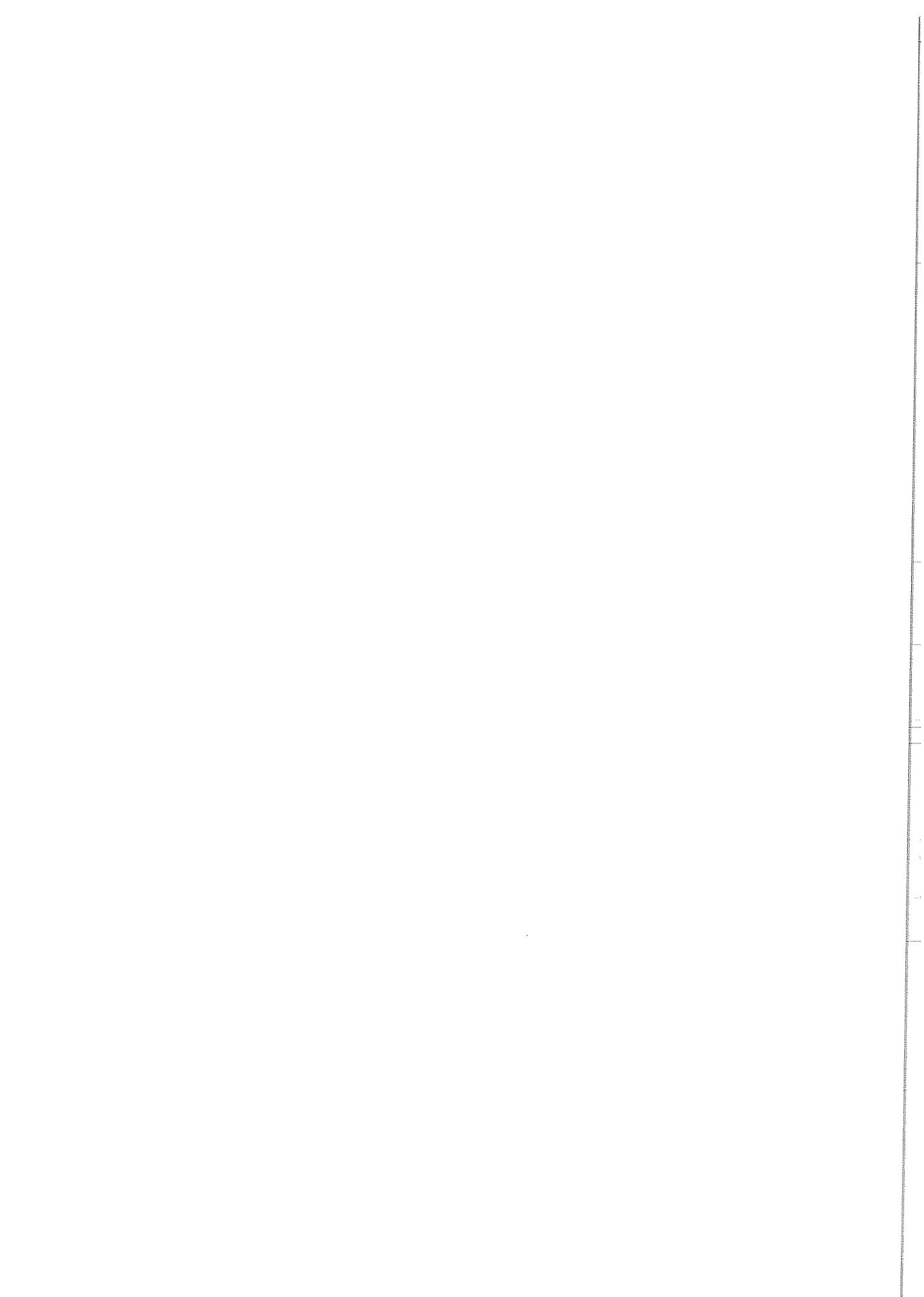
Le comunico asimismo, que una vez recibida la resolución adoptada, o en cualquier caso transcurrido un mes desde la remisión del dictamen solicitado, por parte de este Consejo, si no se recibe advertencia expresa de V.E. en contrario, se procederá a la publicación del citado dictamen en su página web.

Toledo, 27 de mayo de 2021

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: Soledad Rodríguez Rivero

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE ECONOMÍA, EMPRESAS Y EMPLEO.-





*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

**N.º 201/2021**

Excma. Sra.:

D. Joaquín Sánchez Garrido, Presidente  
D. Fernando Andújar Hernández, Consejero  
D. Antonio Conde Bajén, Consejero  
D. Sebastián Fuentes Guzmán, Consejero  
D.ª Araceli Muñoz de Pedro, Consejera  
D.ª Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria  
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 27 de mayo de 2021, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 3 de mayo de 2021, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto de ordenación de las empresas de restauración de Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

**Primero. Consulta previa.-** A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el día 9 de enero de 2018 se publicó en el portal web de la Administración autonómica la consulta pública previa referente al proyecto de Decreto de ordenación de las empresas de restauración de Castilla-La Mancha. En dicha consulta se hacía referencia a los antecedentes de la norma; los problemas que se pretendían solucionar; la necesidad y oportunidad de su tramitación; los objetivos y las posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias.

Dentro del plazo otorgado, presentó alegaciones la Federación Regional de Hostelería y Turismo de Castilla-La Mancha donde expresa que no tiene nada que oponer a la iniciativa toda vez que comparte la premisa sobre la necesidad de una actualización de la normativa.

**Segundo. Memoria.-** El día 26 de febrero de 2018 la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía suscribió la memoria sobre el proyecto de Decreto de ordenación de las empresas de restauración de Castilla-La Mancha.

Tras exponer el marco competencial y normativo que resulta de aplicación, justifica la necesidad de la aprobación de un Decreto que regule esta materia a fin de efectuar una adecuada transposición de los mandatos contenidos en la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, así como en las Leyes que regulan el libre acceso a las actividades de servicios y de garantía de la unidad de mercado, y con la finalidad de adecuar la actividad de restauración a las nuevas exigencias del mercado y la realidad existente.

Entre los objetivos de la nueva regulación se persigue lograr una armonización normativa entre las regulaciones de las Comunidades Autónomas, garantizar la libertad de establecimiento, la prestación de servicios y eliminar los procedimientos y requisitos que dificulten su desarrollo.

Describe a continuación la estructura del proyecto de decreto e informa que carece de impacto presupuestario y que no incide sobre el género.

**Tercero. Autorización para el inicio de la elaboración de la disposición reglamentaria.-** A la vista de la memoria elaborada por la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía, la Consejera de Economía, Empresas y Empleo dictó resolución el día 28 de febrero de 2018 autorizando la iniciativa reglamentaria para la elaboración del Decreto de ordenación de las empresas de restauración de Castilla-La Mancha.

**Cuarto. Información pública.-** Elaborado el proyecto normativo fue sometido a información pública por plazo de 20 días, publicándose la correspondiente resolución en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha del día 29 de marzo de 2018. Asimismo, dicha resolución también se publicó en el



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

Tablón de Anuncios Electrónico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha desde el 10 de abril al 13 de mayo de 2018 y se remitió a los titulares de las Secretarías Generales de las Consejerías de la Administración Regional a fin de que pudiesen efectuar las observaciones que estimasen convenientes en el mismo plazo de 20 días.

**Quinto. Informe de la Unidad de Coordinación Estratégica Económica.-** Con fecha 26 de marzo de 2019 el Coordinador de Estrategia Económica de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo, a solicitud de la Dirección General de Turismo, Comercio y Artesanía, informó el contenido del proyecto normativo respecto de las normas y principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado y desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente. Efectúa diversas consideraciones a parte de las disposiciones del proyecto, al considerar que algunas previsiones concretas pueden suponer una barrera para el acceso al mercado de nuevos operadores o establece requisitos que no responden a criterios de proporcionalidad o precisan de ser justificados en una razón imperiosa de interés general.

**Sexto. Alta del proyecto en la plataforma de cooperación normativa.-** Mediante certificado del Coordinador de Estrategia Económica se acredita que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, el proyecto normativo fue dado de alta en la plataforma de cooperación normativa, dentro del Sistema de Cooperación Interadministrativa para la Unidad de Mercado, con fecha 10 de abril de 2019.

**Séptimo. Alegaciones.-** Las siguientes entidades presentaron alegaciones al proyecto de Decreto.

- La Dirección General de Salud Pública y Consumo de la Consejería de Sanidad, el 10 de abril de 2019.

- Turismo de Tomelloso, el día 12 de abril de 2019.

- La Red castellano-manchega de turismo rural, el 10 de mayo de 2019.

- Federación Regional de Empresarios de Hostelería y Turismo de Castilla-La Mancha, mediante escrito remitido el 13 de mayo de 2019.

**Octavo. Informe de adecuación normativa.-** El 14 de marzo de 2019, una Técnico Superior de Apoyo emitió informe sobre adecuación de la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, que concluye que la nueva norma supondrá una reducción de cargas administrativas que evalúa en 4.600 euros, al sustituir la declaración responsable de forma presencial por otra de forma telemática.

Posteriormente, el 18 de marzo de 2019 un Inspector Analista de la Inspección General de Servicios informó que el proyecto de Decreto se ajusta y cumple con la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos.



**Noveno. Informe del Consejo de Turismo.-** Según se acredita por la Secretaria del Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha, el proyecto de Decreto fue sometido a la consideración y votación del pleno de dicho órgano el día 16 de abril de 2019, siendo aprobado por mayoría de sus miembros, con el voto particular de la Federación de Hostelería de Castilla-La Mancha, *“que acepta el texto propuesto pero eliminando la regulación de las categorías y especializaciones”*.

**Décimo. Informes sobre las alegaciones presentadas.-** Obran a continuación dos informes de la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía sobre las alegaciones presentadas durante la tramitación.

El primero, fechado el 3 de noviembre de 2020, versa sobre las observaciones contenidas en el informe de la Unidad de Coordinación de Estrategia Económica antes reseñado, dando respuesta razonada a cada una de ellas.

El segundo está fechado el 4 de febrero de 2021 y tiene por objeto describir el tratamiento dado a las alegaciones recibidas con ocasión del trámite de información pública celebrado en 2019.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

**Undécimo. Memoria de análisis.-** El 2 de febrero de 2021, la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía, suscribió una nueva memoria del análisis del impacto normativo del proyecto de norma, que sustituye al anterior y donde actualiza su contenido y recoge la incidencia que la crisis sanitaria ha tenido sobre el sector.

Incluye también el análisis de la incidencia de la norma sobre la infancia, la adolescencia y la familia.

**Duodécimo. Informe de evaluación de impacto de género.-** El 3 de febrero de 2021, el Jefe de Área de Coordinación y Gestión de la misma Consejería manifestó que, desde la perspectiva de igualdad de género, la regulación que se contiene en el proyecto de Decreto no tendrá ningún impacto.

**Decimotercero. Informe de la Secretaría General.-** Redactado nuevo borrador de proyecto de Decreto, con fecha 8 de febrero de 2021 el Secretario General de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo emitió un informe en el que, tras hacer referencia a la documentación aportada al expediente y examinar el marco normativo y competencial, reseña el procedimiento a seguir, no observando obstáculo legal alguno para su aprobación.

**Decimocuarto. Informe del Gabinete Jurídico.-** Solicitado informe al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, éste fue emitido el día 18 de febrero de 2021. En el apartado dedicado al análisis del texto del proyecto normativo se realizan diversas consideraciones al mismo.

Dichas observaciones fueron informadas por la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía, y dieron lugar a la modificación del texto en el sentido indicado en el informe.

**Decimoquinto. Informe sobre modificaciones.-** Figura a continuación un nuevo informe de la Directora General de Turismo, Comercio y Artesanía, fechado el 6 de mayo de 2021, que tiene por objeto enumerar las modificaciones introducidas en el proyecto tras examinar un nuevo escrito de alegaciones presentado el día 11 de marzo por la Federación de Empresarios

de Hostelería y Turismo de Castilla-La Mancha, justificándose todas ellas en *“las circunstancias excepcionales por las que está pasando el sector de la restauración”*. Igualmente indica que se introduce una nueva disposición final para modificar el Decreto 88/2018, de 29 de noviembre, de ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-La Mancha, al objeto de ampliar el plazo fijado en la disposición transitoria única de dicho Decreto.

**Decimosexto. Contenido del proyecto.-** El texto del proyecto de Decreto que se somete a consideración consta de un preámbulo, 21 artículos integrados en cuatro capítulos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y cuatro finales. El texto se completa con nueve anexos.

Se inicia el preámbulo de la disposición haciendo una referencia al ámbito competencial en el que se desenvuelve la iniciativa, haciendo referencia, a continuación, al principal referente normativo de la iniciativa, aludiendo específicamente a la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha.

Seguidamente motiva la importancia de las empresas de restauración como factor indispensable para la atracción del turismo, tal como está recogido en el Plan Estratégico de Turismo 2020-2023.

Justifica la aprobación de la norma en la necesaria adaptación a la normativa comunitaria y estatal conformada por la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, y las leyes de trasposición de dicha Directiva.

Seguidamente, se pone de manifiesto el respeto a los principios de buena regulación, postulados por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y se alude a los objetivos perseguidos, con fundamento en el artículo 14.2 y 14.3 de la LPAC.

También contiene una breve referencia a los trámites procedimentales más relevantes en la tramitación de la disposición reglamentaria.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

Concluye el preámbulo con una referencia a la inclusión de una disposición modificatoria del régimen transitorio regulado en el Decreto 88/2018, de 29 de noviembre, de ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-La Mancha, justificado en la crisis sanitaria producidos por el COVID-19.

En cuanto al articulado de la disposición, el Capítulo I, "*Disposiciones generales*", se compone de catorce artículos, reguladores del "*Objeto y ámbito de aplicación*" (artículo 1); "*Definiciones*" (artículo 2); "*Modalidades de las empresas de restauración*" (artículo 3); "*Dispensa*" de exigencias técnicas (artículo 4); "*Normativa sectorial*" (artículo 5); "*Declaraciones responsables y comunicaciones*" (artículo 6); "*Inscripción en el Registro de Empresas y Establecimientos Turísticos de Castilla-La Mancha*" (artículo 7); "*Hojas de reclamaciones*" (artículo 8); "*Placa distintiva*" (artículo 9); "*Reglamento de régimen interior*" (artículo 10); "*Servicios comunes mínimos*" (artículo 11); "*Menús*" (artículo 12); "*Cartas de platos, de postres y de bebidas*" (artículo 13); y "*Régimen de acceso y expulsión*" (artículo 14).

El Capítulo II denominado "*Especificidades de las empresas de restauración*", se compone de un único artículo, el 15, titulado igualmente "*especificidades*".

El Capítulo III contiene disposiciones relativas al régimen de las reservas, precios, facturación y pago, estableciéndose en él las "*Reservas*" (artículo 16); el régimen de "*Cancelación de las reservas*" (artículo 17); "*El régimen de precios*" (artículo 18); la "*Facturación*" (artículo 19) y el "*Pago*" (artículo 20).

El Capítulo IV integrado por el artículo 21, regula la "*Inspección y régimen sancionador*", con atribución de las funciones de comprobación y control del cumplimiento de lo dispuesto en el texto reglamentario a la Consejería competente en materia de turismo. El precepto contiene una remisión expresa a la Ley 8/1999, de 26 de mayo, y al Decreto 7/2007, de 30 de enero, en materia de Inspección de Turismo; y declara aplicable el régimen sancionador establecido en el Título IX de la Ley 8/1999, de 26 de mayo.

Las disposiciones adicionales primera y segunda establecen determinaciones específicas sobre dispensa de aseos en determinados espacios públicos y sobre los servicios de restauración en alojamientos turísticos. Por su parte, la disposición adicional tercera se refiere a las empresas de catering con establecimientos fuera de Castilla-La Mancha.

La disposición transitoria primera se ocupa de la “*Adaptación de los establecimientos existentes*”, en el plazo máximo de dos años, para que presenten declaración responsable en la que se clasifiquen conforme a las modalidades reguladas en el decreto.

La disposición transitoria segunda exige igualmente la presentación de una declaración responsable sobre la clasificación conforme a las modalidades establecidas, para las solicitudes que se encuentren en tramitación.

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

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

La disposición final tercera tiene por objeto modificar la disposición transitoria única del Decreto 88/2018, de 29 de noviembre, de ordenación de los alojamientos de turismo rural.

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

Completan el texto proyectado nueve anexos: anexo I, “*Restaurantes*”; anexo II “*Cafeterías*”; anexo III “*Bares y otros*”



*Consejo Consultivo  
de Castilla-La Mancha*

*establecimientos de ocio, diversión y baile”; anexo IV “Catering”; anexo V “Espacios para eventos”, anexo VI “Declaración responsable de inicio de actividad como empresa de restauración”; anexo VII “Declaración responsable relativa a la modificación de la capacidad o al cambio en la modalidad de la empresa de restauración”; anexo VIII “Comunicación de cambio de titularidad, cambio de denominación o cese de actividad como empresa de restauración”; anexo IX “Placas distintivas”.*

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 6 de mayo de 2021.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes



## CONSIDERACIONES

### I

**Carácter del dictamen.-** Se somete al Consejo Consultivo el proyecto de Decreto de ordenación de las empresas de restauración de Castilla-La Mancha.

El artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, establece que el Consejo Consultivo deberá ser consultado *“en los siguientes asuntos: [...] 4.- Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

El proyecto de Decreto se dicta en ejecución de lo establecido en diversos preceptos de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, por lo que su naturaleza jurídica es la de un reglamento ejecutivo.

Por ello, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo anteriormente transcrito, el presente dictamen se emite con carácter preceptivo.

## II

**Procedimiento de elaboración del anteproyecto.**- El ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En el artículo 133.1 se prevé que con carácter previo a la elaboración del proyecto reglamentario se sustanciará una consulta pública, salvo que concurra alguna de las causas previstas en su apartado 4. Esta consulta fue efectuada a través del portal web de la Administración regional.



En lo que se refiere al procedimiento de elaboración de disposiciones generales en el ámbito autonómico, el mismo se contiene en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el que tras atribuir la competencia reglamentaria al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros de dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias, establece en su apartado 2, que el ejercicio de dicha potestad *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*, añadiéndose en el apartado 3 que *“en la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [ ] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite”*.

En el presente supuesto, el proyecto de Decreto fue autorizado por la Consejera competente y, posteriormente, ha sido sometido al trámite de



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

información pública mediante la publicación del correspondiente anuncio en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y en el portal web de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Asimismo, obran en el expediente los informes referentes al impacto de género, de adecuación a la normativa sobre racionalización y simplificación de procedimientos, de la Inspección de Servicios, de la Unidad de Coordinación de Estrategia Económica, de la Secretaría General, del Consejo de Turismo y del Gabinete Jurídico.

También en el expediente ha quedado acreditado que el proyecto ha sido dado de alta en la plataforma de cooperación normativa, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

Por todo ello, procede continuar con el resto de cuestiones que plantea el expediente sometido a consulta.



### III

**Marco normativo y competencial.-** El proyecto de Decreto que se dictamina tiene por objeto, según dice su artículo 1, la regulación de la prestación del servicio turístico de restauración, así como la ordenación y clasificación de las empresas de restauración en Castilla-La Mancha.

El marco competencial de la Comunidad Autónoma para regular esta materia se encuentra reconocido en el artículo 31.1.18<sup>a</sup> de su Estatuto de Autonomía, que le atribuye competencia exclusiva en materia de *“Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”*.

En ejercicio de dicho título competencial, las Cortes Regionales aprobaron la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha, que constituye el marco normativo en el que se incardina el proyecto de Decreto sometido a dictamen, en cuya disposición final tercera *“Se autoriza al Consejo de Gobierno, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley”*.

En concreto, el proyecto que se dictamina atiende al desarrollo de los artículos 8 y 18 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, en los cuales se califican las empresas de restauración como empresas turísticas y se definen las mismas, considerando como tales *“aquellas que se dedican de forma habitual y profesional a suministrar desde establecimientos, fijos o móviles, abiertos al público, mediante precio, comidas y/o bebidas para consumir en el propio establecimiento o fuera de él. También serán de aplicación las presentes disposiciones, cuando las actividades anteriormente descritas se presten con carácter complementario en locales de pública concurrencia”*. Asimismo, el precepto remite al desarrollo reglamentario la determinación de los grupos de clasificación en atención a sus características.



De otro lado, el Decreto proyectado ha de encuadrarse también en el mandato impuesto desde la modificación de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, por parte de la Ley 7/2009, de 17 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. Esta modificación significó la incorporación de los principios de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios al ordenamiento turístico autonómico.

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

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

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



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

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

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

Por último, es de tener en cuenta que la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo, ha sido desarrollada, en forma parcial y separada, por numerosas disposiciones reglamentarias, siendo merecedores de especial cita; el Decreto 205/2001, de 20 de noviembre, sobre Régimen de Precios y Reservas en los Establecimientos Turísticos; el Decreto 5/2007, de 22 de enero, regulador del Registro General de Empresas, Establecimientos, Asociaciones de Empresarios Turísticos y Entidades Turísticas No Empresariales de Castilla-La Mancha; el Decreto 7/2007, de 30 de enero, por el que se regula la Inspección de Turismo de Castilla-La Mancha; o la Orden de 25 de octubre de 2006, de la Consejería de Industria y Tecnología, por la que se establecen las placas identificativas de los alojamientos turísticos en el medio rural y se especifican dotaciones mínimas.

#### IV

**Observaciones de alcance general al proyecto de Decreto.-** Antes de analizar el contenido del articulado del proyecto de Decreto, procede en esta consideración efectuar varias observaciones de alcance general al mismo: la primera atinente al contenido que es objeto de regulación, la segunda, a su estructura interna y la tercera es de carácter conceptual.

1- La norma proyectada tiene por objeto el desarrollo del capítulo IV, denominado "*De las empresas de Restauración*" del título III de la citada Ley 8/1999, de 26 de mayo, el cual se compone de un único artículo destinado a

fijar su concepto y a remitir al desarrollo reglamentario los grupos de clasificación en atención a sus características.

La Consejería impulsora de la norma ha optado claramente por realizar un desarrollo altamente fragmentario de la citada Ley, habiéndose aprobado ya varios decretos cuyo objeto es el desarrollo de aspectos concretos de la misma como el Decreto 73/2018, de 16 de octubre, por el que se establece la ordenación de los albergues turísticos en Castilla-La Mancha, que atiende al desarrollo del capítulo II del título III; el Decreto 5/2020, de 3 de marzo, por el que se regula el turismo activo y el ecoturismo en Castilla-La Mancha, que desarrolla el capítulo V el mismo título; o el Decreto 7/2020, de 10 de marzo, regulador de las profesiones turísticas y del inicio de actividad de las empresas de información turística en Castilla-La Mancha, que desarrolla el capítulo I del título IV, por citar sólo algunos de ellos.



En relación con esta opción de desarrollo reglamentario de las leyes, el Consejo debe advertir que es contraria a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 -cuya aplicación ha sido aceptada con carácter general en el ámbito de la Comunidad Autónoma, en concreto, la Directriz tercera dispone *“En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. En este sentido, en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales”*.

Cabe igualmente remitirnos a la doctrina contenida en diversos pronunciamientos del Consejo, -entre otros en los dictámenes números 21/1998, de 3 de marzo, 140/2004, de 3 de noviembre, 48/2009, de 25 de marzo, 100/2018, de 15 de marzo, o 190/2019, de 14 de mayo- acerca del desarrollo parcial de las leyes y los problemas que para la seguridad jurídica se deriva de ello por la fragmentación normativa y la dificultad de identificar el derecho aplicable al caso.

2- En materia de la estructura y ordenación interna de los preceptos de la norma se aprecia que no se han seguido las prescripciones de las Directrices citadas que establecen que se mantendrá el orden siguiente: “[ ] a) de lo general a lo particular; [ ] b) de lo abstracto a lo concreto; [ ] c) de lo normal



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

a lo excepcional; [ ] d) de lo sustantivo a lo procesal". Igualmente las citadas directrices disponen que en la ordenación interna se colocaran en primer lugar las disposiciones generales (objeto, definiciones y ámbito de aplicación), luego la parte sustantiva y finalmente la parte procedimental (Directriz 19).

A modo de ejemplo y sin ser exhaustivo, se observa en el proyecto de Decreto sometido a dictamen que las dispensas de requisitos técnicos, esto es, lo excepcional (artículo 3) precede en el articulado a la fijación de tales exigencias (artículo 11 y capítulo II) o que lo procedimental (declaraciones responsables y comunicaciones, artículo 6) precede al establecimiento de los requisitos sustantivos.



El resultado de la estructura propuesta resulta excesivamente desequilibrado con un extenso capítulo I de disposiciones generales (14 artículos de un total de 21) y unos capítulos II y IV de tan solo un artículo cada uno. Por ello se sugiere una estructura que responda mejor a las reglas sobre el orden en que deben aparecer las disposiciones y su contenido. A tal efecto, se sugiere que tras un primer capítulo de disposiciones generales (objeto, definiciones y ámbito de aplicación), podría seguirse con un segundo capítulo sobre disposiciones comunes a todas las empresas y establecimientos de restauración (modalidades, cumplimiento de la normativa sectorial, servicios comunes mínimos, hojas de reclamaciones, placas distintivas..) y un tercer capítulo con los requisitos específicos en función del tipo de establecimiento. En relación con este tercer capítulo, se recomienda destinar un artículo para cada modalidad siguiendo el criterio expresado en la directriz 26 de que cada artículo le corresponde un tema. Finalmente, un cuarto capítulo con las normas procedimentales y el régimen de inspección y sancionador.

Otras cuestiones más específicas atinentes al orden del contenido y su estructura se indicarán más adelante en las observaciones al articulado, para una mejor comprensión.

3- La tercera cuestión de carácter general es de índole conceptual y afecta al manejo de los conceptos de empresa de restauración y de establecimiento de restauración. Se trata de una cuestión de gran relevancia que afecta a la correcta comprensión y posterior aplicación de la norma.

La Ley 8/1999, de 26 de mayo, distingue en su artículo 6 entre empresas y establecimientos turísticos, definiendo los mismos por separado en sus apartados 1 y 2, siendo las primeras las que prestan los servicios objeto de regulación y los segundos los locales o instalaciones donde se prestan. Sin embargo, el desarrollo reglamentario propuesto emplea ambos conceptos sin tomar en consideración dicha distinción, utilizando frecuentemente la expresión “*empresa de restauración*” como sinónimo de “*establecimiento de restauración*”. En otras ocasiones si los trata como conceptos diferentes, tal como prevé la Ley. Ello puede dar lugar a confusiones y problemas en la interpretación y aplicación de la norma.

Esta confusión se inicia en el artículo 2 relativa a las definiciones y se prolonga por el resto del articulado. Así, en dicho artículo 2 se define empresa de restauración en base a la actividad desarrollada o el servicio prestado, lo cual es correcto pues se corresponde con el concepto fijado en la norma legal.

Por el contrario, otras definiciones previstas en el artículo 2 identifican los establecimientos (establecimientos de ocio, diversión y baile, restaurantes, cafeterías o bares) con empresa de restauración, mientras que los espacios para eventos, que son definidos en la letra g) del artículo 2 como “*instalaciones*”, son considerados empresas de restauración posteriormente, en el artículo 6.

Esta confusión se extiende al artículo 11 que regula los servicios comunes mínimos, cuando vincula tales requisitos con las empresas cuando se trata de requisitos predicables de los establecimientos. De igual modo, los requisitos específicos previstos en los anexos I a V, en función de la tipología del servicio, son requisitos claramente vinculados con los establecimientos correspondientes (superficie de aseo, toallas, percheros, etc).

Todo ello tiene importancia práctica pues una empresa puede tener varios establecimientos y estos ser de diferentes modalidades. Por ejemplo, la clasificación que realiza el artículo 3 más que de empresas de restauración se trata de establecimientos de restauración, como se aprecia claramente al advertir que los requisitos que se fijan en los anexos I a IV son predicables de los establecimientos o locales donde se presta el servicio de restauración.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

En este sentido, las normas de otras autonomías que han regulado la ordenación de la restauración, como el Decreto 181/2012, de 7 de septiembre, que establece la ordenación y clasificación de las empresas de restauración en la Comunidad Autónoma de Extremadura o el Decreto 12/2016, que regula los establecimientos de restauración en la Comunidad de Castilla y León, al establecer las modalidades, lo hace bajo la calificación de “*establecimientos de restauración*” (artículos 3 y 4, respectivamente).

La distinción es importante también a efectos del registro de Empresas y Establecimientos Turísticos de Castilla-La Mancha, pues no es lo mismo que se exija la inscripción de la empresa que de los locales donde se presta el servicio, toda vez que una misma empresa puede ser titular de uno o varios establecimientos y estos ser de diferentes modalidades.

Por todo ello se aconseja una lectura íntegra del texto modificando los términos empleados a fin de acomodarse al concepto legal fijado.



V

**Consideración esencial. Disposición adicional tercera. Sometimiento a la normativa de empresas de catering sin sede ni establecimiento en Castilla-La Mancha.-** Este artículo dispone que “*En el caso de empresas de catering, con sede o establecimiento fuera de Castilla-La Mancha, que desarrollen actividades en más de una provincia de Castilla-La Mancha, las resoluciones de inscripción en el Registro de Empresas y Establecimientos Turísticos de Castilla-La Mancha, serán adoptadas por la persona titular de la Dirección General competente en materia de turismo*”.

El precepto debe relacionarse con el concepto de empresa de catering contenido en la letra f) del artículo 2 del proyecto, que define las mismas como “*aquellas empresas de restauración que cuentan con un establecimiento fijo o móvil y que, disponiendo de cocina propia, prestan servicio de restaurante a sus clientes, pudiendo utilizar medios propios y ajenos, mediante la oferta de platos simples, menús, buffets, cócteles o incluso carta de platos, de bebidas o de postres, para ser consumidos en instalaciones ajenas al propio establecimiento*”.

No es posible establecer restricciones como lo es la presentación de la declaración responsable o la inscripción en un registro autonómico para la prestación de servicios por parte empresas con establecimientos radicados fuera de la región.

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, regula en su artículo 4 establece el derecho de los prestadores a establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta Ley y que *“Cualquier prestador establecido en España que ejerza legalmente una actividad de servicios podrá ejercerla en todo el territorio nacional”*.



En el mismo sentido, el artículo 7.3 de dicha norma legal de carácter básico dispone que *“La realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales”*.

De este modo, las empresas legalmente establecidas en otras Comunidades Autónomas o incluso en otros Estados de la Unión Europea, quedan sometidas a la regulación de estas, teniendo libertad para prestar sus servicios en Castilla-La Mancha, siempre que estén constituidos legalmente en el territorio donde esté ubicada la empresa. Así el artículo 10 de la norma citada, prevé que *“En ningún caso se supeditará el acceso a una actividad de servicios en España o su ejercicio al cumplimiento de lo siguiente: [...] b) Prohibición de estar establecido en varios Estados miembros o de estar inscrito en los registros o colegios o asociaciones profesionales de varios Estados miembros”*.

Es decir, si una empresa de catering está radicada legalmente en una Comunidad Autónoma conforme a la normativa de aquella e inscrita en el registro correspondiente, no se puede condicionar la posibilidad de prestar dicho servicio en esta Comunidad a que se encuentre inscrita en el registro de la misma.



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

En este sentido, la regulación del Decreto 181/2012, de 7 de septiembre, que establece la ordenación y clasificación de las empresas de restauración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, es más observante con este principio de libertad de empresa al prever esta circunstancia en su artículo 23, que determina en relación con las empresas de catering que *“Podrán ejercer libremente la actividad en la Comunidad Autónoma de Extremadura sin necesidad de presentar la declaración responsable, los prestadores de servicios legalmente establecidos en otra Comunidad Autónoma, así como los establecidos en otro Estado Miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo que presten sus servicios en la Comunidad extremeña de forma temporal u ocasional”*.



## VI

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

**Preámbulo.-** El apartado I.c).12 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 establece que la parte expositiva de la norma *“cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”*.

El texto incluido en el proyecto responde adecuadamente a esta finalidad si bien cabe efectuar dos precisiones. En primer lugar, el preámbulo no contiene una referencia a la normativa reglamentaria que se viene aplicando hasta la fecha, cuya regulación se pretende sustituir. En la memoria justificativa de la iniciativa se hace referencia a dos normas reglamentarias estatales de 1965, que regulan la ordenación turística de los restaurantes y las cafeterías respectivamente, que debe entenderse dejarán de ser de aplicación en este territorio autonómico con la aprobación del Decreto proyectado. Entiende el Consejo que el preámbulo debería contener una referencia a esta

normativa y a los principales aspectos sustantivos que quedarán modificados con la nueva regulación.

Por otra parte, desde el punto de vista del orden en la exposición del preámbulo, se observa que el párrafo dedicado a describir brevemente el procedimiento tramitado precede al de la justificación de uno de los contenidos del proyecto, como es la introducción de una modificación en el Decreto 88/2018, de 29 de noviembre, de ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-La Mancha. Estima el Consejo que este orden de exposición de ideas debe invertirse, de modo que la descripción del contenido del Decreto preceda a la referencia al procedimiento tramitado.

Finalmente indicar que debe actualizarse la referencia final al año 2019, contenida en el último párrafo.



**Artículo 2. Definiciones.-** Sin perjuicio de lo señalado en la consideración IV sobre el empleo de los conceptos de empresa y establecimiento, algunas de las definiciones de este artículo resultan poco claras o convendría fijar unos conceptos más precisos.

Así, en la **letra f)**, se definen las empresas de catering como las que prestan el servicio de *“restaurante a sus clientes”*. Previamente la letra b) define los restaurantes como empresas que *“prestan, en horarios determinados, a sus clientes, servicios de restauración [...] para su consumo en el mismo local o dependencias anexas”*. Se estima que la definición de empresa de catering no es precisa y parece englobar en las mismas a las empresas de comidas preparadas, desconociéndose si esta es la intención del redactor de la norma, aunque la redacción del artículo 15 parece indicar lo contrario, como luego se dirá cuando se analice este artículo.

En la letra m) se define unidad de explotación, como *“la gestión y administración de, al menos, dos modalidades distintas de las establecidas en el artículo 3, por una única empresa de restauración, titular de la explotación de las mismas”*. Parece querer referirse a dos modalidades en un mismo establecimiento, lo que, de ser así, debería indicarse claramente.

**Artículo 3. Modalidades de empresas de restauración.-** El apartado 1 clasifica las empresas de restauración en varias modalidades que toman en



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

consideración el tipo de establecimiento (restaurante, cafetería, bar, etc..). Parece más ajustado titular el artículo como modalidades de establecimientos de restauración.

El apartado 2 dispone *“Una misma empresa de restauración podrá estar clasificada en más de una de las modalidades previstas en el apartado anterior, siempre que constituya una unidad de explotación”*.

Como ya se avanzó en la consideración IV, este artículo es un supuesto en el que se emplea el término *“empresa”* como sinónimo de *“establecimiento”*, cuando se trata de dos conceptos diferentes definidos en el artículo 6 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo.

Se sugiere modificar su redacción para evitar problemas de interpretación. A modo de ejemplo se señala que el Decreto 12/2016, de 21 de abril, que regula los establecimientos de restauración en la Comunidad de Castilla y León, al establecer esta posibilidad, aclara que se refiere a un mismo establecimiento. Así, el artículo 5, de dicha norma, relativo a la Clasificación simultánea, prevé que *“1. Un mismo establecimiento de restauración podrá ser clasificado en más de uno de los tipos previstos en el artículo 4, siempre que constituya una unidad de explotación, entendiéndose por tal cuando la gestión y administración corresponda a una única empresa, que es la titular de las actividades turísticas”*.

**Artículo. 11. Servicios comunes mínimos.** Este artículo tiene por objeto fijar los requisitos mínimos que deben contar las instalaciones, si bien, como se ha señalado antes, se refiere a las *“empresas”*.

Por otra parte, pese a que su título indica que se trata de servicios comunes mínimos, en su letra m) se refiere solo a algunos de estos establecimientos, al igual que el punto 3ª, que se refiere solo a los establecimientos de ocio, diversión y baile. A fin de establecer una estructura lógica, se propone regular en preceptos distintos los requisitos comunes de los que son específicos de cada una de las modalidades.

Debe advertirse igualmente errores en la numeración de este artículo, pues la letra o) figura tras la letra p) y aparecen unos apartados 3º y 4º, entre las letras n) y p) que no vienen precedidos de los puntos 1º y 2º.

**Artículo 15. Especificidades.-** El apartado 3) dispone que las empresas de catering *“incluirán en la prestación del servicio la planificación y organización del mismo, así como los medios personales y materiales necesarios para su prestación”*.

Se trata de características que definen este tipo de empresas y las distinguen de las prestadoras de otros servicios semejantes, como las empresas de comidas preparadas. Sin embargo, estas precisiones no figuran en la definición de empresas de catering del artículo 2.f), por lo que debería unificarse el concepto.

**Disposición transitoria primera. Adaptación de los establecimientos existentes.-** Esta disposición se limita a prever la obligación de las empresas de formular la declaración responsable que las clasifique conforme a las modalidades previstas en el artículo 3.

Sin embargo, no contiene previsión alguna de un plazo de adaptación de los locales o establecimientos a los requisitos mínimos regulados en el Decreto en función del tipo de servicio y que figuran explicitados en los anexos I a V.

**Disposición transitoria segunda. Procedimientos en curso.-** Al igual que el anterior, es una previsión parcial, pues solo se refiere a la clasificación de la modalidad. Debería preverse también si las solicitudes en tramitación se regularán por la nueva normativa o por la vigente en el momento de presentación de la solicitud.

**Disposición final segunda. Normas sobre precios y reservas en materia de empresas de restauración.-** Establece que *“Las empresas de restauración quedan excluidas del ámbito de aplicación del Decreto 205/2001, de 20 de noviembre, sobre régimen de precios y reservas en los establecimientos turísticos, rigiéndose, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, únicamente por las prescripciones contenidas en su Capítulo III”*.

Como ya advirtió el Gabinete Jurídico en su informe, la seguridad jurídica exige la introducción en la disposición final de una modificación expresa del Decreto 205/2001, de 20 de noviembre, sobre régimen de precios



*Consejo Consultivo  
de Castilla - La Mancha*

y reservas en los establecimientos turísticos, dando una nueva redacción a sus artículos 1 y 2 para excluir de su objeto y ámbito a las empresas de restauración y dejando sin contenido el capítulo II sobre precios en los establecimientos de restauración.

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

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto de ordenación de las empresas de restauración de Castilla-La Mancha, señalándose como esencial la efectuada en la consideración V.”

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

Toledo, 27 de mayo de 2021

EL PRESIDENTE



LA SECRETARIA GENERAL

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE ECONOMÍA, EMPRESAS Y EMPLEO

