



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA



IPN/CNMC/012/17 PROYECTO DE
DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL
REGLAMENTO DE LOS
ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS Y
COMPLEJOS TURÍSTICOS BALNEARIOS
EN ARAGÓN

27 de julio de 2017

Índice

I.	OBJETO	3
II.	ANTECEDENTES	4
III.	CONTENIDO	5
IV.	VALORACIÓN	7
	IV.1 Consideraciones generales	7
	IV.2 Observaciones particulares	9
	<i>IV.2.1 Obligatoriedad y elevado nivel de exhaustividad en los requisitos técnicos.....</i>	<i>9</i>
	<i>IV.2.2 Diferencia de trato para incumbentes</i>	<i>11</i>
	<i>IV.2.3 Coexistencia en un mismo inmueble</i>	<i>12</i>
	<i>IV.2.4 Riesgo de posible concertación de precios.....</i>	<i>12</i>
	<i>IV.2.5 Régimen de control: Declaración responsable e inscripción en el Registro de Turismo de Aragón</i>	<i>13</i>
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	14

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME (IPN/CNMC/012/17)
RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL
REGLAMENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS Y
COMPLEJOS TURÍSTICOS BALNEARIOS EN ARAGÓN**

SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar
D. Josep María Guinart Solà
D^a. Clotilde de la Higuera González
D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 27 de julio de 2017

Vista la solicitud de informe del **Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón** (Gobierno de Aragón, en lo sucesivo), en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los establecimientos hoteleros y complejos turísticos balnearios en Aragón¹ (en adelante, PD), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 29 de mayo de 2017, la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda lo siguiente:

I. OBJETO

El informe analiza las implicaciones del proyecto normativo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente. Este informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito

¹ El Gobierno de Aragón sometió a información pública el texto ahora remitido a la CNMC, con fecha 17 de febrero de 2017:

www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=BOLE&PIECE=BOLE&DOCS=1-29&DOCR=19&SEC=FIRMA&RNG=200&SEPARADOR=&&PUBL=20170217

de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

II. ANTECEDENTES

El Gobierno de Aragón solicitó a la CNMC informe sobre el Proyecto de Decreto de referencia, siguiendo la pauta comenzada en el año 2015, cuando ya remitiera a esta Autoridad el borrador del Decreto 80/2015, de 5 de mayo, por el que se aprobaba el reglamento de las viviendas de uso turístico, a fin de que también se pronunciara sobre el mismo².

La Comunidad Autónoma de Aragón, con competencia en materia turística por el artículo 148.1.18 de la Constitución española, ha procedido a regular detalladamente el sector. Así, existe numerosa normativa al respecto, que ha sido refundida en el [texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón](#), aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón. En materia hotelera, no obstante, estaba vigente el [Decreto 153/1990, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento en el que se establecen las normas de construcción e instalación para la clasificación de los establecimientos hoteleros](#).

El PD se remitió sin Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), no obstante, existe una memoria justificativa que puede consultarse públicamente y en la que se indica que el Decreto 153/1990, de 11 de diciembre, ha quedado obsoleto, haciendo inevitable la actualización de la regulación sobre alojamiento hotelero en concordancia con las nuevas previsiones legales. En efecto, la puesta al día debía acompasarse a las novedades sobre edificación y, sobre todo, a las exigencias sobre accesibilidad de los edificios.

Por otro lado, otro de los argumentos esgrimidos por el Gobierno de Aragón en el Preámbulo del PD es la consolidación del sistema de clasificación hotelera HotelStars Union³, sistema de clasificación hotelera empleado por algunos países miembros de la UE y que está compuesto por 270 criterios combinando una serie de elementos mínimos por categoría con una serie de criterios opcionales, que se pueden cumplir para conseguir los puntos requeridos para

² La CNMC elaboró el informe ([IPN/CNMC/007/15](#)) sobre PD del Gob. Aragón por el que se aprueba el reglamento de las viviendas de uso turístico.

³ Creada el 14 de Diciembre del 2009, bajo el patronato de HOTREC, las asociaciones nacionales de hoteles de Austria, Alemania, Suiza, República Checa, Hungría, Holanda y Suecia crearon la "Hotelstars Union", adoptando a partir del 1 de enero del 2010, un sistema de clasificación hotelera común basado en los 21 principios para la creación y/o la revisión de sistemas de clasificación hotelera. Algunas Comunidades Autónomas están incorporando dichos criterios a través de las asociaciones hoteleras. <http://www.preferente.com/noticias-de-hoteles/castilla-y-leon-se-incorpora-al-sistema-hotel-stars-union-234979.html>. La elevación a rango de norma jurídica de esta alternativa voluntaria de clasificación hotelera es un riesgo para la competencia efectiva.

la obtención de las distintas categorías. El objetivo sería conseguir que en los países adheridos la clasificación se corresponda con un estándar de calidad homogéneo⁴.

El PD desarrolla el artículo 36⁵ del texto refundido de la Ley de Turismo, y regula así el concepto de establecimiento hotelero y complejo balneario en Aragón, derogando el mencionado Decreto 153/1990, de 11 de diciembre. La definición del PD reproduce lo establecido en el texto refundido. Si bien el Decreto de 1990 procedía a una clasificación de los alojamientos por estrellas y en función de aquéllas, fijando una serie de requisitos y exigencias a cumplir para obtenerlas, no era un texto que recogiera tan exhaustivamente como el presente los requisitos para integrar una u otra categoría y es probablemente la mayor diferencia entre ambas regulaciones.

III. CONTENIDO

El PD ofrece una definición de los tres grupos establecidos legalmente: i) hoteles y hoteles-apartamento, ii) hostales y iii) pensiones. Destaca que prevé un régimen transitorio para la situación en la que quedan los establecimientos hoteleros preexistentes, que podrán mantener su categoría siempre que no se reformen ni cambien de titularidad.

Entre las novedades, se introducen las categorías “gran lujo” y “superior”, bajo acreditación de determinados requisitos, nuevas exigencias en materia de ascensores, higienes, pasillo, ventilación, climatización e iluminación entre

⁴ Hay que subrayar que esta red homogeneizadora de la calidad está promovida por los propios hoteles ya establecidos en una serie de países. <http://www.cehat.com/frontend/cehat/Hotelstars-Union--La-Futura-Clasificacion-Europea-vn3936-vst460>

⁵ Artículo 36. Concepto y grupos.

1. Son establecimientos hoteleros aquellos que, dedicados al alojamiento turístico, puedan clasificarse en alguno de los grupos que se establecen en el apartado siguiente; 2. **La modalidad hotelera de alojamiento se clasifica en tres grupos.** El grupo primero comprende los **hoteles y los hoteles-apartamento**; el grupo segundo está integrado por los **hostales**, y el grupo tercero, por las **pensiones**; 3. Los hoteles son establecimientos que, ofreciendo alojamiento, con o sin servicios complementarios, ocupan la totalidad de un edificio o edificios o una parte independiente de los mismos, constituyendo sus dependencias una explotación homogénea con entradas, escaleras y ascensores de uso exclusivo, y reúnen los requisitos mínimos establecidos reglamentariamente; 4. Los hoteles-apartamento son establecimientos en los que concurren los servicios comunes propios de los hoteles con las instalaciones adecuadas para la conservación, elaboración y consumo de alimentos dentro de la unidad de alojamiento, y cumplen con las exigencias requeridas reglamentariamente; 5. Los hostales son establecimientos que ofrecen alojamiento, con o sin otros servicios complementarios, y que, por su dimensión, estructura, infraestructura, servicios y otras características, no pueden ser clasificados en el grupo primero, y cumplen las exigencias requeridas reglamentariamente; 6. Las pensiones son establecimientos que ofrecen alojamiento, con o sin otros servicios complementarios, y que, por su dimensión, estructura, infraestructura, servicios u otras características, no pueden ser clasificados ni en el grupo primero ni en el segundo, y cumplen las exigencias requeridas reglamentariamente.

otros, catálogo de derechos y deberes de los clientes y usuarios e inclusión de la categoría de complejos turísticos balnearios.

En lo referente a su **estructura**, el PD consta de una exposición de motivos, un artículo único, cinco disposiciones en su parte final, y el texto del Reglamento que se aprueba. Cuenta con ochenta y cinco artículos, distribuidos en cuatro títulos (incluido el preliminar), y tres anexos.

- El Título Preliminar trata del objeto y ámbito de aplicación del Reglamento.
- El Título I se ocupa de los establecimientos hoteleros y se divide en cinco capítulos: i) Capítulo I: concepto, clasificación y delimitación; ii) Capítulo II: características y obligaciones de los establecimientos hoteleros. A su vez regula las características y requisitos que deben reunir los distintos grupos o categorías de establecimientos hoteleros; 3) Capítulo III: especialización de los alojamientos hoteleros; iv) Capítulo IV: prestación de servicios, incluidos uso y disfrute del alojamiento, servicios complementarios, publicidad, precios y reservas así como las normas de régimen interior; v) Capítulo V: procedimiento de inicio y ejercicio de la actividad, la declaración responsable, la documentación y la inscripción en el Registro de Turismo de Aragón.
- El Título II regula los complejos turísticos balnearios.
- El Título III aborda el régimen sancionador común, infracciones, sanciones, así como medidas de resarcimiento e indemnización y tramitación de los procedimientos sancionadores.
- La disposición transitoria se refiere a la situación en que quedan los establecimientos anteriores a la entrada en vigor del decreto, a las declaraciones responsables efectuadas antes del decreto y al sistema de dispensas otorgados a los mismos en caso de solicitar un cambio de categoría, para lo que se necesita nueva declaración responsable.
- Las tres disposiciones finales versan sobre la posibilidad de desarrollo del propio decreto, la adaptación a las normas sobre accesibilidad en función de la capacidad del establecimiento hotelero y, por último, la entrada en vigor, que se establece en seis meses.
- En el Anexo I se ofrecen los cuadros resumen del articulado del propio reglamento de los requisitos exigidos a los alojamientos del grupo primero, en función de las estrellas con las que cuenten. Además constan los cuadros con las características mínimas de los hostales y de las pensiones. Por su parte el Anexo II contiene los cuadros resumen de los requisitos adicionales necesarios para que los hoteles puedan obtener la mención “superior” o “gran lujo”. Finalmente el Anexo III

detalla el formato de las placas identificativas obligatorias de cada establecimiento.

IV. VALORACIÓN

IV.1 Consideraciones generales

La actividad turística tiene en la Comunidad Autónoma de Aragón, como en el resto del Estado, un peso muy relevante: la aportación directa de las actividades turísticas al valor añadido bruto de los servicios fue, en 2016, del 9,5% y aproximadamente el 10,5% del total de trabajadores se encuadran en el sector. Asimismo, el número de alojamientos hoteleros se acercaba al millar (975, concretamente) repartido en los tres grupos reconocidos (493 hoteles y hoteles-apartamento, 317 hostales y 165 pensiones)⁶.

Cabe recalcar que la mayoría de Comunidades Autónomas⁷ disponen de textos normativos con varios puntos en común con el PD que ahora es objeto de análisis, estableciéndose requisitos mínimos, a través de un catálogo más o menos detallado, para que un alojamiento pueda obtener una clasificación determinada.

La CNMC se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre asuntos relacionados con el sector, aunque mayoritariamente sobre viviendas de uso turístico y no tanto sobre estos alojamientos tradicionales. Esos pronunciamientos se han producido a través de informes⁸ y estudios, así como de actuaciones relativas al uso de la legitimación activa⁹ derivadas del art. 5.4, Ley 3/2013, de 4 de junio.

⁶ Información disponible en el [Boletín de Coyuntura Estadística](#), del Instituto Aragonés de Estadística.

⁷ La actividad turística es un sector ampliamente regulado por las CCAA (art.148.1.18 CE). Así, el [DECRETO 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros](#), de Andalucía; el [DECRETO 65/2015, de 8 de octubre](#), por el que se regulan los establecimientos turísticos de alojamiento hotelero en la Comunidad de Castilla y León; [Decreto 159/2003, de 10 de julio](#), de Ordenación de Establecimientos Hoteleros de la Comunidad de Madrid; [DECRETO 159/2012, de 20 de noviembre](#), de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico en Catalunya; [DECRETO 75/2015, de 15 de mayo](#), del Consell, regulador de los establecimientos hoteleros de la Comunitat Valenciana; [DECRETO 57/2016, de 12 de mayo](#), por el que se establece la ordenación de los establecimientos hoteleros de Galicia, el [DECRETO 149/1986, de 9 de octubre](#), de ordenación hotelera de Canarias, o el [Decreto 10/2017, de 17 de marzo](#), 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. Pese a ese tronco común, varias empresas del sector han denunciado la disparidad de criterios al clasificar los establecimientos hoteleros entre comunidades autónomas en los últimos años (véase CNMC en su informe [UM/014/14](#)).

⁸ Reseñable al respecto son, además del [IPN/CNMC/007/15](#) sobre PD del Gob. Aragón por el que se aprueba el reglamento de las viviendas de uso turístico.

⁹ Así destacan los casos de la normativa de viviendas de uso turístico de [Madrid y Canarias](#). En esta última se contó además con [informe pericial](#) de la Subdirección de Análisis Económico.

Desde el punto de vista de promoción de la competencia y regulación económica eficiente, en base a normativa comunitaria y nacional aplicables¹⁰ las Administraciones Públicas, cuando exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público perseguido así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen (principios de necesidad y proporcionalidad). No existe una excepción a la aplicación de la normativa europea y nacional al respecto¹¹ en cuanto al sector turístico.

Dicho de otro modo, las Administraciones Públicas deben impulsar el incremento de la competitividad mediante marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados, evitando que determinadas disposiciones regulatorias puedan introducir distorsiones injustificadas que alteren el juego competitivo en perjuicio de los consumidores.

Así, como ya se ponía de manifiesto en el citado [informe](#) de la CNMC relativo al decreto sobre alojamientos turísticos de Aragón (2015), desde una perspectiva teórica, una regulación innecesaria o desproporcionada perjudicaría a los consumidores y al interés general, además de suponer un obstáculo a la competencia efectiva. A este respecto:

- La ausencia de regulación podría ser, en algunos casos, la solución óptima.
- Si se diera una respuesta regulatoria, se debe primar el interés general, no el interés de un grupo de operadores económicos.
- Sólo habría que considerar una respuesta regulatoria proporcionada si existen fallos de mercado (como la presencia de externalidades, información asimétrica u otros); si el mercado por sí mismo no puede alcanzar objetivos de interés público; o existe tratamiento asimétrico respecto a operadores sujetos a obligaciones de servicio público.
- La respuesta por parte de las autoridades no tiene por qué consistir en más regulación para los nuevos entrantes, sino que podría centrarse en reducir los requisitos para los operadores tradicionales cuando estos requisitos sean innecesarios o desproporcionados.

En consecuencia, en la regulación de esta actividad se debe conjugar eficientemente la libertad en la actividad económica que preconiza el artículo 38 de la Constitución Española con la necesaria protección de los elementos

¹⁰ En especial los arts. 4 y 9 de la Directiva 2006/123/CE de servicios, el art. 4 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las AA.PP y el art. 5 Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

¹¹ En especial, además de los ya citados, los arts. 4 y 9 de la [Directiva 2006/123/CE de servicios](#), el art. 5 [Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#).

indicados. Existen aspectos que se detallan a continuación en los que se recomienda un replanteamiento en base a esas consideraciones.

IV.2 Observaciones particulares

IV.2.1 Obligatoriedad y elevado nivel de exhaustividad en los requisitos técnicos

El rasgo principal del PD es el establecimiento de unos requisitos obligatorios que sobrepasan, con mucho, los dispuestos en el Decreto vigente de 1990, que este PD derogará. Estas exigencias incrementan los costes de acceso y ejercicio en el mercado y, cuando desalineadas con los principios de buena regulación, se convierten en barreras de acceso que pueden desvirtuar el libre juego competitivo¹².

En general, los requisitos contemplados en el proyecto normativo son de especial intensidad¹³ y abarcan aspectos muy variados: desde la altura de los techos de los alojamientos hoteleros (art.9), la anchura de los pasillos y escaleras (arts. 10 y 11), la dimensión de las ventanas (art.16), el mobiliario mínimo de las habitaciones así como su superficie (art. 21), la disposición de los cuartos de baño y dotación de los mismos (art. 23), el número obligatorio de plazas de garaje (art. 30) y la formación y disponibilidad del personal de recepción (art. 31), por sólo citar algunos.

El PD presenta una ausencia de justificación de las razones de interés público que justifican los umbrales decididos así como su carácter obligatorio. Ambos aspectos deben ser sometidos a la evaluación desde la óptica de los principios de regulación económica eficiente. En caso contrario, estas exigencias suponen una restricción de la oferta y una limitación injustificada de la competencia efectiva en el alojamiento reglado, con los consiguientes perjuicios para consumidores y usuarios y para el interés general.

Dichas barreras al acceso y a la salida erosionan la necesaria tensión competitiva en el sector hotelero tradicional. Como resultado originan una menor innovación, menor diferenciación y mayores precios ante un mismo nivel de calidad.

¹² No todas las barreras a la competencia tienen por qué ser innecesarias. Por ejemplo, los aspectos relativos a accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas en alguna de las infraestructuras podrían estar ajustados a los principios de regulación económica eficiente. No obstante, también en dicha ocasión deberían ser objeto de identificación expresa y evaluación de la medida introducida para alcanzar el objetivo desde los principios de necesidad y proporcionalidad.

¹³ Incluso cabe decir que exceden en determinadas circunstancias los requisitos recogidos en el sistema Hotelstars para establecimientos de similar categoría (por ejemplo, la altura de techos o anchura del pasillo), habiéndose endurecido de forma importante el conjunto de requisitos existentes en el decreto actualmente vigente de 1990).

De hecho, los excesos regulatorios y los costes que su cumplimiento implican, son una de las principales dificultades que las asociaciones del sector hotelero alegan como barreras a la eficiencia y a la competencia. Además, las múltiples normativas en diversas Comunidades Autónomas y Corporaciones locales — cuando no están ajustadas a los principios de necesidad y proporcionalidad— originan riesgos ciertos de fraccionamiento del mercado en este sector estratégico, e incrementa exponencialmente los costes regulatorios para la Administración y los operadores económicos.

Por otro lado, la introducción de restricciones injustificadas en la normativa, concedería una ventaja competitiva a otros formatos de alojamiento, como el alojamiento temporal en plataformas *online*. Dichos formatos están siendo utilizados sistemáticamente por oferentes y usuarios de todo el mundo, sin perjudicar a razones imperiosas de interés general en mayor medida que con otros formatos tradicionales.

Por sus propias características tecnológicas, los nuevos formatos I están sometidos a una menor regulación. En consecuencia, para mantener un campo de juego que permita la libre competencia es recomendable una revisión sistemática de las restricciones a la competencia impuestas sobre la oferta reglada, con objeto de reducirlas y alinearlas con los principios de regulación económica eficiente y la promoción de la competencia.

Por ejemplo, si el objetivo público es un mínimo de calidad para asegurar el bienestar de los usuarios y clientes, habría que tener en cuenta las nuevas plataformas de valoración de los usuarios, que facilitan una mayor autorregulación de la calidad, reduciendo el problema informacional sobre la misma, en función de los intereses y las expectativas de los diferentes clientes. En ese sentido, la diversificación de la oferta y la demanda en alojamientos hoteleros debería dar la pauta para una regulación más flexible y consecuente con las nuevas expectativas turísticas.

Una intensidad regulatoria excesiva plantea una problemática adicional, por cuanto, atendiendo al principio de proporcionalidad, existirían mecanismos alternativos menos distorsionadores de la competencia (por ejemplo, la adhesión voluntaria al sistema HotelStars Union u otro similar que gane su posición en el mercado sin apoyo explícito de la Administración) que podrían garantizar un modelo de establecimiento que reúna los estándares de calidad pretendidos por el PD, si bien con carácter voluntario, y sin que aparentemente existan menores garantías para los consumidores.

En este sentido, aprovechando igualmente el margen que la Ley de Turismo de Aragón (Decreto legislativo 1/2016) ofrece para realizar el desarrollo reglamentario, no estableciendo de antemano su alcance o profundidad, el PD podría optar por un modelo menos intervencionista.

En definitiva, se recomienda que se proceda a un replanteamiento de la regulación proyectada sobre la base de los principios de regulación económica eficiente, en particular explicitando los fallos de mercado que en su caso se buscan corregir con la intervención pública y recogiendo las razones imperiosas de interés general que fundamentan los requisitos restrictivos establecidos.

En el estado actual de la tecnología y la demanda, se recomienda tener presente la existencia de potenciales mecanismos reputacionales alternativos, *online* y *offline*, capacitados para solucionar los posibles problemas de información asimétrica que puedan existir entre oferentes (operadores económicos del sector de alojamiento reglado) y demandantes (turistas, viajes de negocio o personas en desplazamiento temporal por otros motivos).

La existencia de dichas alternativas, más eficientes económicamente y más alineadas con los principios de libertad de empresa y libertad de elección, es decir, con la competencia, implica que estas obligaciones normativas impuestas por la Administración en el decreto proyectado no resultan necesarias ni proporcionadas. Es recomendable en consecuencia su replanteamiento.

IV.2.2 Diferencia de trato para incumbentes

La disposición transitoria única¹⁴ prevé que los establecimientos hoteleros y balnearios inscritos previamente a la entrada en vigor del decreto podrán conservar su categoría siempre que no se modifiquen las circunstancias que motivaron su inscripción.

Este régimen privilegia a los operadores existentes (incumbentes), que podrán seguir gozando de su clasificación, efectuada cuando la normativa era indiciariamente menos restrictiva, frente a los nuevos entrantes, que deberán ajustarse a un estándar de requisitos más exhaustivo. Es decir, supone una diferencia de trato en forma de ventaja competitiva que no se ha justificado.

Además, esta forma de actuar, en la que no se obliga automáticamente a adaptarse a los establecimientos hoteleros, hace que sea cuestionable el alcance real de la necesidad de la nueva regulación, puesto que los anteriores operadores seguirán conservando su clasificación aun sin ajustarse por completo a los nuevos requerimientos. Estas dos observaciones muestran que

¹⁴ *Disposición transitoria Única. Establecimientos hoteleros y complejos turísticos balnearios existentes o en tramitación:* “1. Los establecimientos hoteleros y complejos turísticos balnearios inscritos en el Registro de Turismo de Aragón con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto podrán mantener su categoría en tanto en cuanto no se modifiquen las circunstancias que motivaron su inscripción. En particular, el mero cambio de titularidad sin que se produzcan modificaciones en el establecimiento permitirá la continuidad de la clasificación ya otorgada [...]”

las señaladas no son compatibles con el objetivo declarado de las restricciones en la norma analizada, al menos en lo relativo a la señalización de la calidad:

- Por el lado de la oferta, el objetivo de “incrementar la calidad por vía administrativa” no se cumpliría al estar parte de la oferta exenta de dicho cumplimiento, con lo que no habría razón imperiosa de interés general que proteger.
- Por el lado de la demanda, esta excepción implica la destrucción del sistema de señalización administrativa de la calidad que se pretende implantar, que ya de por sí no era eficiente. El motivo es que en lugar de reducir el problema de información asimétrica al que se enfrenta habitualmente el consumidor con este tipo de servicios, la dualidad potencial en la oferta lo incrementa. El motivo es que además de que existe esta dualidad, la misma estaría oculta al usuario. Dificilmente conocerá el usuario de la oferta reglada si el alojamiento al que piensa acudir se encuentra sujeto a la normativa en vigor o a la anterior. Es razonable suponer que el cliente potencial no conocerá las posibles transferencias de propiedad que han podido tener lugar, de las cuales es función la calidad administrativa exigida.

Previsiblemente esto conducirá a ambos lados del mercado (y en especial a la demanda) a utilizar otros sistemas reputacionales más creíbles y fácilmente accesibles para determinar su elección.

Como ya se ha señalado en el apartado anterior, la mejor opción es un replanteamiento de la regulación proyectada pero, si está se mantuviera, diferencias de trato de esta naturaleza deberían ser objeto de eliminación.

IV.2.3 Coexistencia en un mismo inmueble

El art. 15 PD señala que los alojamientos turísticos que coexistan en un mismo inmueble deberán ostentar la misma titularidad, salvo que todas sus instalaciones sean independientes.

Es esta una restricción a la libertad empresarial que no se justifica con ninguna razón de interés general. No parece excesivo que se pueda compartir alguna instalación sin que necesariamente sean de la misma titularidad, y menos en relación al aseguramiento de un estándar de calidad o de la protección de los clientes y usuarios de establecimientos hoteleros. Por ese motivo, se recomienda el replanteamiento de este precepto.

IV.2.4 Riesgo de posible concertación de precios

El art. 73 PD establece un régimen de libertad de precios para la actividad si bien se remite al Decreto 193/1994, de 20 de septiembre, sobre régimen de precios, reservas y servicios complementarios en establecimientos de

alojamiento turístico. Allí se indica que los establecimientos de alojamiento turístico fijarán sus precios libremente y que serán máximos, debiendo comunicarlos antes de su aplicación a los Servicios Provinciales de Industria, Comercio y Turismo en impreso oficial.

A estos efectos, en el art. 4¹⁵ Decreto 193/94 se contempla la existencia de guías oficiales con precios orientativos. Esto podría propiciar, eventualmente, la existencia de concertación entre los distintos operadores que, conociendo esta información de manera oficial, podrían hacer uso de la misma para, de manera colectiva, decidir incrementar los precios, perjudicando a consumidores y usuarios. Se recomienda su replanteamiento para así eliminar un riesgo de concertación de precios.

IV.2.5 Régimen de control: Declaración responsable e inscripción en el Registro de Turismo de Aragón

Como supuestos de intervención administrada en el ejercicio de la actividad económica, tanto la declaración responsable como la inscripción en un Registro administrativo deben ser objeto de justificación desde la óptica de los principios de regulación económica eficiente y de la propia Directiva de servicios.

Además, el artículo 75 se refiere a la declaración responsable como forma de inicio y ejercicio de la actividad. Si bien parece que basta con dicha declaración para el inicio de la actividad, el órgano competente dispone de 3 meses para establecer potencialmente las condiciones de apertura, con lo que podría configurarse en la práctica como una forma de autorización.

En base a lo anterior, se recomienda realizar la justificación de esta forma de control (declaración más registro) sobre la base de la existencia de una razón imperiosa de interés general y se subraya la necesidad de eliminar el inciso relativo a los tres meses para fijar condiciones de apertura dado que puede llegar a convertir la declaración en una auténtica autorización, lo que no parece pretenderse con la regulación proyectada. En la medida en que tales actuaciones son realmente actos de inspección de la actividad, deberían considerarse de esta manera en la norma sin vinculación al inicio de la actividad.

¹⁵ Artículo 4.-Guías oficiales. *La publicación de los precios de los alojamientos turísticos en las Guías Oficiales de Hoteles y Campings de España y Guía de Servicios Turísticos de Aragón es de carácter orientativo, teniendo como finalidad, tanto informar a los usuarios o clientes, y a los profesionales del turismo, en la contratación de servicios turísticos como la promoción de nuestra oferta turística en los distintos mercados.*

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Analizado el PD, resulta esencial proceder a una evaluación de buena parte de la regulación sobre la base de los principios de regulación económica eficiente. En concreto, se recomienda aplicar los principios mencionados a los siguientes aspectos:

- La exigencia de obligatoriedad y exhaustividad de la lista de requisitos previstos para cada tipología de establecimientos turísticos, teniendo en cuenta además los factores externos condicionantes (existencia de mecanismos reputacionales alternativos y de la clasificación en estrellas organizada por los propios operadores).
- Se desaconseja mencionar explícitamente en una norma jurídica una alternativa voluntaria de clasificación hotelera, como puede ser, entre otras, la “HotelStars Union¹⁶”. Se considera más conveniente no hacerlo, con objeto de no reducir la tensión competitiva entre sistemas de clasificación voluntaria.
- La existencia de una ventaja competitiva para los incumbentes como consecuencia de la no exigencia de adaptar sus establecimientos a la nueva regulación manteniendo su categoría actual.
- La condición de que los distintos alojamientos hoteleros que coexistan en un mismo inmueble tienen que ser, salvo en determinadas circunstancias, del mismo propietario.
- La remisión efectuada al Decreto 193/1994, de 20 de septiembre, por cuanto ampara la posibilidad de recoger en guías oficiales o catálogos los precios, a título orientativo, de los alojamientos.

La existencia de un régimen de control administrativo de la actividad y, en especial, deslindar la declaración responsable de ciertos condicionantes que pudieran alterar la naturaleza de la misma.

¹⁶ CEHAT, consideraba en 2010 que « es sólo cuestión de tiempo que alguna iniciativa legislativa europea imponga un sistema de clasificación hotelero europeo basándose en el sistema de clasificación de la Hotelstars Union». <http://www.cehat.com/frontend/cehat/Hotelstars-Union--La-Futura-Clasificacion-Europea-vn3936-vst460>.

Esta previsión no se ha concretado en 2017 y existen sistemas competidores en el mercado de las clasificaciones hoteleras. No se ve la necesidad de que desde el sector público se apueste por uno u otro.

