



**IPN/CNMC/023/18 PROYECTO DE DECRETO
DEL GOBIERNO DE ARAGÓN POR EL QUE SE
APRUEBA EL REGLAMENTO SOBRE
ORDENACIÓN Y REGULACIÓN DE LAS
CASAS RURALES EN ARAGÓN**

13 de septiembre de 2018

Índice

I.	ANTECEDENTES	3
II.	CONTENIDO	5
III.	VALORACIÓN	6
	III.1 Observaciones generales	6
	III.2 Observaciones particulares	8
	<i>III.2.1 Obligatoriedad y elevado nivel de exhaustividad en los requisitos técnicos.....</i>	<i>8</i>
	<i>III.2.2 Ámbito subjetivo.....</i>	<i>10</i>
	<i>III.2.3 Ubicación y delimitación de la casa rural</i>	<i>10</i>
	<i>III.2.4 Riesgo de posible concertación de precios.....</i>	<i>11</i>
	<i>III.2.5 Régimen de control: Declaración responsable e inscripción en el Registro de Turismo de Aragón</i>	<i>12</i>
	<i>III.2.6 Trato a incumbentes.....</i>	<i>13</i>
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	14

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE
DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO SOBRE
ORDENACIÓN Y REGULACIÓN DE LAS CASAS RURALES EN ARAGÓN**

IPN/CNMC/023/18

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 13 de septiembre de 2018

Vista la solicitud de informe de la Dirección General de Turismo 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 sobre ordenación y regulación de las casas rurales en Aragón (en adelante, PD), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 18 de julio de 2018, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda emitir el presente informe.

I. ANTECEDENTES

El Gobierno de Aragón ha venido remitiendo a la CNMC la normativa sobre materia turística en los últimos años. Así, en 2015 esta Comisión informó el borrador del Decreto 80/2015, de 5 de mayo, por el que se aprobaba el reglamento de las viviendas de uso turístico¹. En 2017 también informó el borrador del Decreto 14/2018, de 23 de enero, por el que se aprobaba el

¹ 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.

Reglamento de los establecimientos hoteleros y complejos turísticos balnearios en Aragón².

Por otra parte, la CNMC se ha pronunciado en diferentes ocasiones en materia turística, especialmente en lo referido a viviendas de uso turístico, entre los que debe destacarse el recientemente publicado Estudio sobre viviendas de uso turístico [E/CNMC/003/18](#). Cabe mencionar también la utilización del instrumento de la legitimación activa en relación con normativa sustancialmente restrictiva en esta materia³.

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 por el Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón](#). En materia de casas rurales, actualmente se halla vigente [el Reglamento sobre ordenación y regulación de los alojamientos turísticos denominados Viviendas de Turismo Rural, aprobado por el Decreto 69/1997, de 27 de mayo, del Gobierno de Aragón](#).

El PD se remitió sin Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN). No obstante, existe una memoria justificativa que puede consultarse públicamente en el [Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón](#). La reforma de la normativa responde a tres causas fundamentales:

- a) Por un lado, la mencionada adaptación terminológica, llevada a cabo por la modificación introducida en el texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón, a través de la Ley 2/2014, de 23 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, por la cual las viviendas de turismo rural pasan a llamarse casas rurales.
- b) Por el otro, la incorporación de los contenidos de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior y subsiguientemente de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso de las actividades de servicio y su ejercicio.
- c) Finalmente, el cumplimiento del Plan Aragonés de Estrategia Turística 2016-2020, que contempla en su Objetivo quinto la tramitación de un Decreto de casas rurales.

² La CNMC elaboró el informe [IPN/CNMC/012/17](#) sobre el PD del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el reglamento de establecimientos hoteleros y complejos turísticos balnearios en Aragón.

³ Así hay que mencionar inicialmente los casos de la normativa de viviendas de uso turístico de [Madrid y Canarias](#). Casos más recientes han sido los de la normativa de [Galicia](#) y [Castilla y León](#) a nivel autonómico.

El turismo rural es un pilar fundamental de la economía aragonesa, como destaca el Consejo Económico y Social de Aragón, que recuerda que el turismo es uno de los seis sectores calificados como estratégicos en la Estrategia de Competitividad y Crecimiento del Gobierno de Aragón.

El PD desarrolla los artículos 43 y 45⁴ del texto refundido de la Ley de Turismo de Aragón, y regula así el concepto de casa rural en Aragón, derogando el mencionado Decreto 69/1997, de 27 de mayo. La definición del PD reproduce lo establecido en el texto refundido. Si bien el decreto de 1997 procedía a una clasificación de los alojamientos por categorías “básica” y “superior”, *no en espigas*, como lo hace ahora, fijando una serie de requisitos y exigencias para obtenerlas, no era un texto que recogiera tan exhaustivamente como el presente los requisitos para integrar las nuevas categorías en espigas.

II. CONTENIDO

El PD regula las casas rurales y su clasificación (del 1 al 5, en espigas), atendiendo a los servicios prestados y a un sistema de categorización por espigas. Se establecen tres modalidades de alojamiento en casa rural:

- a) Contratación individualizada de habitaciones dentro de la propia vivienda familiar, bajo la denominación de alojamiento compartido.
- b) Contratación de un conjunto independiente de habitaciones bajo la denominación de apartamento de turismo rural
- c) Contratación íntegra del inmueble para uso exclusivo del turista, para inmediata utilización bajo la denominación de casa completa.

Asimismo, las casas rurales podrán recibir las denominaciones “agroturismo”, “artesanía”, “monumento” o “comedor” en función de las actividades en ellas desarrolladas.

En lo referente a su **estructura**, el PD consta de un artículo único, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. El Reglamento que aprueba el PD se compone de 52 artículos, estructurados en seis capítulos.

- El Capítulo I se centra en el objeto, definición y modalidades de las casas rurales, así como de las dispensas motivadas a fin de no reunir todos los

⁴Artículo 43. Clases.1. Los alojamientos de turismo rural deberán ocupar edificaciones de especiales características de construcción, entorno y tipicidad, ubicadas necesariamente en asentamientos tradicionales con un número de habitantes de derecho inferior a los límites establecidos reglamentariamente, según se trate de casas rurales o de hoteles rurales.2. Se determinarán reglamentariamente los requisitos que deberán reunir y los criterios de clasificación atendiendo, entre otras circunstancias, a su ubicación y características, así como, en su caso, a la oferta de servicios complementarios. 3. Los alojamientos de turismo rural podrán adoptar las modalidades de hotel rural o casa rural.

requisitos establecidos para obtener la clasificación correspondiente de casa rural.

- El Capítulo II se ocupa de las categorías y menciones de dichas casas rurales.
- El Capítulo III regula las características y requisitos de las casas rurales i) en primer lugar, de manera genérica para las distintas modalidades de casa rural; ii) en segundo lugar, para las casas rurales de alojamiento compartido; iii) en tercer lugar, para los apartamentos de turismo rural; y iv) por último para las casas rurales completas.
- El Capítulo IV: trata de la prestación de servicios, entre los que se incluyen tarifas y reservas, servicios complementarios, publicidad, servicios mínimos y normas de régimen interior.
- El Capítulo V está dedicado al inicio de la actividad y la regulación de la declaración responsable y la inscripción en el Registro de Turismo de Aragón. Por su parte, el Capítulo VI contempla el régimen sancionador, con infracciones, sanciones y medidas indemnizatorias.
- El anexo recoge las características que han de reunir las placas identificativas de los establecimientos que reciban la denominación casa rural.
- Hay que destacar la previsión de la disposición transitoria, que alude a la reclasificación de oficio en el plazo de un mes desde la entrada en vigor del PD. Las viviendas de turismo rural con la anterior calificación de básicas, pasarán a ostentar una espiga, mientras que las viviendas de turismo rural que contaran anteriormente con la calificación de superiores, pasarán a tener tres espigas. En caso de desear más espigas en su recalificación, los interesados deberán formular las oportunas declaraciones responsables, con arreglo a lo establecido en el PD.

III. VALORACIÓN

III.1 Observaciones generales

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.

Desde el punto de vista de promoción de la competencia y regulación económica eficiente, con base en la normativa comunitaria y nacional aplicables⁵ 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 y 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 respecto en cuanto al sector turístico.

La CNMC se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre asuntos relacionados con el sector, aunque mayoritariamente sobre las viviendas de uso turístico y no tanto sobre el alojamiento rural, como ya se ha mencionado anteriormente. Como ya se ponía de manifiesto en el citado [informe](#) de la CNMC relativo al decreto sobre alojamientos turísticos de Aragón (2015) y se reiteraba en el [informe](#) sobre establecimientos hoteleros (2017), la posición de la CNMC siempre ha sido la de señalar que una regulación innecesaria o desproporcionada perjudicaría a los consumidores y al interés general, además de suponer un obstáculo a la competencia efectiva⁶.

Dicho de otro modo, 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 las razones imperiosas de interés general que se justifiquen.

Cabe recordar que la actividad turística tiene en la Comunidad Autónoma de Aragón, como en el resto del Estado⁷, un peso relevante. Según el [Boletín de Coyuntura Turística de Aragón](#), a 31 de julio de 2018: el número total de

⁵ En especial los arts. 4 y 9 de la Directiva 2006/123/CE de servicios, el art. 4 Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público, el art. 129 de la Ley 39/2015 Procedimiento Administrativo Común de las AA.PP y el art. 5 Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado. No existe una excepción a la aplicación de estas normas al sector del turismo.

⁶ De hecho, 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 potenciales nuevos entrantes, sino que podría centrarse en reducir los requisitos para los operadores tradicionales cuando estos requisitos sean innecesarios o desproporcionados.

⁷ El resto de Comunidades Autónomas disponen de textos normativos sobre alojamiento rural, aunque ninguno, hasta la fecha, reviste la exhaustividad que el PD objeto de análisis, si bien es cierto que en algunos se establece una serie de requisitos mínimos a través de un catálogo más o menos detallado, para que un alojamiento pueda obtener una clasificación o denominación determinada. Cabe destacar que actualmente se encuentra en preparación el [Proyecto de Decreto](#) por el que se establece la ordenación de los alojamientos de turismo rural en Castilla-La Mancha (2018), que presenta algunas similitudes con el PD propuesto, pero sin llegar al grado de exhaustividad de este.

pernoctaciones en establecimientos de turismo rural en el último año fue de 195.557, realizadas por 78.005 visitantes, con una estancia media de 2,51 días. En particular, el turismo rural emplea en la Comunidad Autónoma a 1.374 personas y representa una cuota de mercado respecto del sector nacional de turismo rural del 4,2%. En total, en Aragón, y según el citado Boletín de Coyuntura, actualmente hay 1.491 viviendas de turismo rural, con 11.597 plazas.

En líneas generales, el PD es un texto fuertemente intervencionista que eleva los requisitos de acceso y ejercicio al mercado de operadores turísticos de casas rurales respecto a los ya existentes, introduciendo barreras regulatorias que no están, en opinión de esta CNMC, suficientemente justificadas. Estas exigencias supondrán una restricción de la oferta y una limitación injustificada de la competencia efectiva. En este sentido, aprovechando igualmente el margen que la Ley de Turismo de Aragón ofrece para realizar el desarrollo reglamentario, no estableciendo de antemano su alcance o profundidad, el PD podría haber optado por un modelo menos intervencionista.

A pesar de que se mencionan algunas de las razones imperiosas de interés⁸ general que supuestamente fundamentan dichos requisitos (seguridad y salud de los consumidores y trabajadores, exigencias de buena fe en las transacciones comerciales y lucha contra el fraude), no se ofrece ninguna prueba estadística o documental⁹ que avale de qué forma estos requisitos serán estrictamente necesarios para alcanzar dichos fines. Por poner un ejemplo, el hecho de que se aumente la altura del techo o la anchura del pasillo no es a primera vista un elemento directamente relacionado con dichas razones.

A continuación se identifican **un conjunto de aspectos susceptibles de mejora**. A dicho fin se dirigirán las observaciones y recomendaciones que se detallan.

III.2 Observaciones particulares

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

En términos análogos a lo señalado en el IPN relativo a establecimientos hoteleros, el rasgo principal del PD es el establecimiento de unos requisitos obligatorios que sobrepasan¹⁰ los dispuestos en el decreto vigente de 1997, que será derogado por esta norma.

⁸ Preámbulo del PD.

⁹ Se recuerda que el texto no venía acompañado de MAIN o de informe justificativo alguno.

¹⁰ Por lo que respecta a los requisitos técnicos y de mobiliario, la regulación que analiza el IPN resulta más exhaustiva incluso que la correspondiente a las VUT: el Decreto 80/2015 exige de manera general *“las debidas condiciones de limpieza e higiene, con todo el mobiliario, cubertería, menaje, lencería y equipamientos”*, aunque coincide en el establecimiento de tamaños mínimos de las habitaciones, en este caso en función de su ocupación.

Estas exigencias abarcan aspectos muy variados: desde la altura de los techos de los alojamientos (art.12), la anchura de los pasillos y escaleras (arts. 17 y 18), el mobiliario mínimo de las habitaciones, así como su superficie (arts. 19 y 29), la disposición de los cuartos de baño y dotación de los mismos (art. 31) o el equipamiento obligatorio de la cocina (arts. 37 y 41), por sólo citar algunos.

Más allá de las referencias genéricas a las razones de interés general ya comentadas, el PD presenta carencias relevantes en cuanto a la justificación de las mismas. Ambos aspectos deben ser sometidos a la evaluación desde la óptica de los principios de proporcionalidad, necesidad y de regulación económica eficiente.

A mayor abundamiento, el propio Consejo Económico y Social de Aragón ya establecía en su informe al PD que *“una regulación laxa podría suponer una merma de la calidad de los establecimientos, mientras que una más exigente y restrictiva podría derivar en una pérdida de competitividad frente a alojamientos de otras comunidades¹¹”*.

Si lo que se busca es un mínimo de calidad para asegurar el bienestar de los usuarios y clientes, en base al principio de proporcionalidad, habría que tener en cuenta opciones menos restrictivas. En este sentido, las nuevas plataformas de valoración de los usuarios permiten una autorregulación de la calidad en función de los intereses y las expectativas de los clientes. En ese sentido, la diversificación de la demanda en alojamientos rurales debería dar la pauta para una regulación más flexible y consecuente con las nuevas expectativas turísticas.

Se ha de tener presente que la calidad es un concepto que se percibe subjetivamente por cada consumidor (frente al precio, que es algo objetivo), y en este ámbito, lo relevante es que la información sea lo más completa posible para los potenciales consumidores, de forma que sean éstos los que decidan individualmente la relación calidad-precio que desean. Si la Administración impone determinados requisitos a los operadores, sobre la base de lo que considera “calidad”, estará incrementando el coste de los alojamientos y estandarizando la oferta, sin que ello vaya asociado necesariamente ni a las percepciones de la calidad ni a las necesidades de los consumidores, por lo que puede estar o bien forzándoles a pagar más por algo que no quieren, o bien haciéndoles cambiar de opción si no están dispuestos a pagar por ese estándar mínimo, y ambas situaciones empeoran la situación del consumidor.

¹¹Fuente:

http://www.aragon.es/OrganosConsultivosGobiernoAragon/OrganosConsultivos/ConsejoEconomicoSocialAragon/Noticias/ci.CESA_DICTAMEN_2018_2_CASAS_RURALES_detalleDepartamento

En definitiva, se recomienda que se proceda a un replanteamiento de la regulación proyectada sobre la base de los principios mencionados, en particular recogiendo las razones de interés general que fundamentan los requisitos establecidos ya que, en el estado actual y teniendo presentes potenciales mecanismos reputacionales y de información alternativos, no parecen necesarios ni proporcionados.

III.2.2 Ámbito subjetivo

El texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, que aglutina la normativa regional existente de este rango, señala que "*son empresas de alojamiento turístico aquellas que se dedican, de manera profesional y habitual, a proporcionar hospedaje o residencia, mediante precio, a las personas que lo demanden, con o sin prestación de otros servicios complementarios*". Dicho concepto es citado expresamente en el preámbulo del PD si bien no es utilizado después en el texto articulado.

Por ello, no existe una vinculación concreta en el PD a que la regulación contenida en el mismo se refiera única y exclusivamente a este tipo de operadores. Es más, en su art. 3 ya se ha comentado que permite tres tipos de modalidades de alojamiento, entre las que estaría el alojamiento en vivienda familiar compartida, que no parece encajar en dicho modelo de operador empresarial. En aras de una mayor seguridad jurídica, se recomendaría aclarar si el PD sólo se aplicaría a un perfil profesional de operadores o también a otro tipo de operadores ocasionales.

Por otro lado, se aprecian circunstancias diferenciadoras entre las posibilidades de realizar contratación individualizada de habitaciones dentro de la propia vivienda familiar en el ámbito de las casas rurales, frente a la prohibición existente al respecto en las Viviendas de Uso Turístico de la Comunidad. Así, el art.3 del Decreto 80/2015, de 5 de mayo, de viviendas de uso turístico establece textualmente que "*Las viviendas de uso turístico deberán ser cedidas al completo y no se permitirá la cesión por estancias*", mientras, como se ha señalado, el art.3 del PD permite específicamente esta modalidad. Se valora positivamente la admisibilidad de la cesión por estancias en la regulación de las casas rurales, lo que debería llevar a replantearse la prohibición de la misma en las viviendas de uso turístico.

III.2.3 Ubicación y delimitación de la casa rural

En primer lugar, la norma no aporta una definición clara y unívoca de lo que debe considerarse casa rural. Se impone que se trata de "*casas independientes, cuyas características sean las propias de la arquitectura tradicional de la zona...*" (art. 2). No se define qué se considera "arquitectura tradicional" ni quién debe decidir al respecto, si bien este concepto jurídico indeterminado sí se emplea para excluir de forma expresa determinadas viviendas para ser empleadas como casas rurales (art. 9).

Por otra parte, el art. 8 del PD señala que las casas rurales deberán ocupar edificaciones ubicadas en asentamientos tradicionales cuyo número de habitantes de derecho sea inferior a dos mil¹². Una reflexión análoga a la del párrafo anterior se puede aplicar a esta noción de “asentamientos tradicionales” que se emplea para delimitar el concepto de casa rural desde la perspectiva de su ubicación.

Adicionalmente, en el texto inicial, el número máximo de habitantes se situaba en los mil habitantes. Este número se amplió a dos mil aparentemente a instancias del Consejo Económico y Social de Aragón, que en su informe subrayó que *“La “ruralidad” sería una característica asociada más a la concurrencia de determinados elementos naturales y socioeconómicos, que al número de habitantes de derecho del asentamiento de que se trate.”*

Más allá del debate sobre el contenido concreto del concepto de “ruralidad”, no queda justificado que el núcleo de dos mil habitantes sea el umbral más adecuado para ubicar una casa rural, en consonancia con los principios de necesidad y proporcionalidad. Es cuestionable que ese número no suponga una discriminación para los propietarios de casas que podrían revestir la condición de rurales pero que no se hallan ubicadas en dichos núcleos poblacionales. Téngase en cuenta que determinados términos municipales de una cierta población pueden tener una extensión que permita la existencia de casas lo suficientemente alejadas de los mismos como para poder entender que están en un ambiente rural.

En todo caso, se constata que no se satisface la inquietud expresada por el Consejo Económico y Social de Aragón, dado que el criterio es únicamente el censo municipal, y no se define la “ruralidad” por referencia a otros elementos que no sean el indicado (como los referidos elementos naturales y socioeconómicos), ni tampoco se justifica, conforme a las exigencias de la normativa aplicable.

En ese sentido, se recomienda una justificación, en función de un estudio adecuado de los núcleos poblacionales de Aragón y organización geográfica de la Comunidad Autónoma, de la fijación de dicho umbral, así como de los elementos que podrían ser más determinantes de la “ruralidad”.

III.2.4 Riesgo de posible concertación de precios

El art. 46 del PD remite tanto a la Ley del Turismo de Aragón como a la normativa reglamentaria de desarrollo por lo que se refiere a precios y reservas. Si bien no se alude expresamente al Decreto 193/1994, de 20 de septiembre, sobre

¹² La nueva versión del PD eleva el requisito poblacional a dos mil habitantes, haciendo eco del artículo 53 del [Decreto catalán 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico](#), de redacción muy similar. En la primera versión, el requisito era de mil habitantes.

régimen de precios, reservas y servicios complementarios en establecimientos de alojamiento turístico, esa es la normativa actualmente vigente en la materia. 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. 4¹³ del 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. Pero incluso, aunque no existiese una concertación expresa entre los operadores en materia de precios, los propios operadores pueden naturalmente alinearse de forma individual con los referidos precios, que pueden erigirse en referencia para los operadores.

Se recomienda el replanteamiento de esta normativa a la que implícitamente remite el PD para así eliminar un riesgo de concertación de precios, porque, pese a que el art. 46 del PD no hace ninguna mención potencialmente restrictiva sobre esta cuestión, existe un riesgo cierto de alineamiento de los operadores a los precios potencialmente de referencia en detrimento de los consumidores.

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

Como supuestos de intervención administrativa en el ejercicio de la actividad económica, tanto la declaración responsable como la inscripción en un Registro administrativo constituyen elementos definitorios de un régimen de autorización, conforme a la Directiva de Servicios y la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, por lo que deben ser objeto de justificación desde la óptica de los principios de regulación económica eficiente (de la propia Directiva de Servicios).

Además, el artículo 49 PD 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

¹³ 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.

En este punto, así como en lo relativo al régimen declaración responsable + registro (régimen de autorización de facto), resulta idéntico al de la regulación de las VUT.

existen indicios de que se está abriendo la puerta a una forma de autorización administrativa de acceso a la actividad.

Respecto 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 eliminar el inciso relativo a la fijación de condiciones de apertura dado que puede convertir la declaración en una auténtica autorización administrativa.

Por otro lado, las casas rurales que pretendan ostentar el calificativo de “agroturismo” o de “artesanía” deben estar vinculadas a explotaciones que estén inscritas en el Registros administrativos sectoriales¹⁴. Debería ser la normativa sectorial, sobre la base de los principios de buena regulación y del Derecho de la UE, la que en su caso imponga estas exigencias de control.. Más allá de no ser objeto de análisis en este informe la racionalidad de la existencia de dichos registros, se considera que las actividades o experiencias que supuestamente se ofrecen a los clientes cuando se utilizan estos calificativos no tienen por qué estar necesariamente vinculadas a explotaciones agrícolas o artesanas. De nuevo, lo relevante en este punto es ofrecer una información fiable y contrastada al consumidor para que con ella decida la conveniencia de contratar la misma.

III.2.6 Trato a incumbentes

Igualmente en términos similares a la regulación aragonesa de establecimientos hoteleros, informada por esta Comisión, la disposición transitoria primera¹⁵ prevé que las casas rurales inscritas previamente a la entrada en vigor del decreto serán reclasificadas de oficio, pasando las clasificadas en la categoría básica a la de una espiga y las de categoría superior a tres espigas.

Este régimen favorece a los operadores existentes (incumbentes), que gozarán automáticamente de una clasificación a partir de un análisis efectuado cuando la normativa era indiciariamente menos restrictiva, frente a los nuevos entrantes, que deberán ajustarse aparentemente a un standard de requisitos más exhaustivo. Es decir, supone una diferencia de trato en forma de ventaja competitiva que no se ha justificado convenientemente.

¹⁴ Art. 5 del PD hace mención específica del Registro de Explotaciones Agrícolas de Aragón o en el Registro de Explotaciones Ganaderas y el Registro General de Artesanía de Aragón o en el Registro de la Artesanía Alimentaria de Aragón.

¹⁵ *Disposición transitoria primera. Casas rurales existentes o en tramitación:* “2. Las casas rurales inscritas en el Registro de Turismo de Aragón con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto serán reclasificadas de oficio por parte de la Administración comarcal competente en el plazo máximo de un mes a contar desde la fecha de entrada en vigor de este Decreto, pasando las clasificadas en categoría básica a la de una espiga y las de categoría superior a tres espigar. En particular, el mero cambio de titularidad sin que se produzcan modificaciones en el establecimiento permitirá la continuidad de la clasificación ya otorgada [...]”

Adicionalmente, el régimen transitorio no impone que tengan que cumplir con las exigencias de la nueva normativa relativa a la clasificación por espigas en un plazo determinado, por lo que los consumidores que vean la clasificación de estas casas rurales por espigas tendrán una información engañosa del servicio que contratan.

Además, esta forma de actuar, en la que no se obliga automáticamente a adaptarse a los alojamientos rurales preexistentes, hace que sea aún más 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 de la normativa en preparación.

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

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La CNMC se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre asuntos relacionados con el sector turístico. La posición siempre ha sido la de señalar que una regulación innecesaria o desproporcionada perjudicaría a los consumidores y al interés general, además de suponer un obstáculo a la competencia efectiva. Analizado el PD, resulta esencial proceder a una evaluación sobre la base de los principios de buena regulación. En concreto, de los siguientes aspectos:

- La exigencia de obligatoriedad y exhaustividad de la lista de requisitos previstos para cada tipología de casas rurales, teniendo en cuenta además los factores externos condicionantes (existencia de mecanismos reputacionales alternativos, por ejemplo) que podrían ser una alternativa menos restrictiva. Igualmente convendría aclarar su ámbito de aplicación subjetivo y tratar de dar coherencia a la normativa en los diferentes tipos de establecimientos turísticos.
- La aplicación de un umbral máximo de 2.000 habitantes en el asentamiento tradicional como exigencia de ubicación de la casa rural. Dicho límite no se justifica adecuadamente y excluye, tal vez, que ciertos operadores obtengan la calificación de casa rural, lo que podría entrañar efectos discriminatorios.
- La remisión efectuada a la normativa de desarrollo de precios y reservas de alojamientos turísticos, por cuanto esta ampara la posibilidad de recoger en guías oficiales o catálogos los precios, a título orientativo, de los alojamientos, introduciendo un riesgo de concertación en los propios operadores.

- La existencia de un régimen de control administrativo de la actividad, por cuanto podrían alterar la naturaleza de la misma. Habría que deslindar la declaración responsable de ciertos condicionantes que la asemejan a una autorización *de facto* y desvirtúan el propio régimen de declaración responsable.
- La existencia de una ventaja competitiva para los incumbentes como consecuencia de la no exigencia de tener que adaptar sus establecimientos a la nueva regulación procediéndose a una reclasificación de oficio.

