

INFORME DE 2 DE JUNIO DE 2014 SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LA DISPARIDAD DE CRITERIOS AUTONÓMICOS EN LA CLASIFICACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS (UM/014/14).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 14 de mayo de 2014 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado una reclamación de 8 de mayo anterior, de (LA EMPRESA), referida a la disparidad de criterios autonómicos para la clasificación de los establecimientos hoteleros. La reclamación se formuló al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). En concreto, (LA EMPRESA) señala:

- Que (LA EMPRESA) pertenece a un grupo hotelero con sede en (...) que opera en España desde (...) y cuenta con (...) establecimientos en territorio español.
- Que (LA EMPRESA) encuentra dificultades para explotar su negocio en España pues *“dependiendo de la comunidad autónoma en la que se ubique el establecimiento, un mismo modelo de negocio puede ostentar, con idénticas características, 1, 2 o 3 estrellas por motivos tan dispares como que el baño cuente o no con bidé. Asimismo, nos encontramos con Comunidades Autónomas como la (...), en la que un modelo de negocio que en la Comunidad de (...) cuenta con una calificación hotelera de 1 estrella, y en la provincia de (...) cuenta con una calificación de Hostal 1 estrella, en (...) no alcanza ni para la categoría de pensión, imposibilitando la apertura y, por tanto, la explotación de un establecimiento que ya se encuentra construido y que tiene licencia de apertura del Ayuntamiento de (...)”*.
- Que *“la inseguridad que supone invertir en ciertas comunidades autónomas hace que las empresas internacionales como la nuestra se planteen seriamente la inversión en España por las dificultades que la falta de coherencia entre las distintas normativas autonómicas”*.
- Que, en vista de ello, solicita que *“se unifiquen los criterios utilizados por las consejerías de turismo de las distintas comunidades autónomas para que faciliten el establecimiento y la inversión de un único modelo de negocio para empresas de nuestras características, y que las administraciones locales y autonómicas no se contradigan a su vez y den una licencia y luego turismo no conceda la calificación hotelera impidiendo la apertura del negocio”*.

El 14 de mayo de 2014 la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado ha remitido la reclamación anterior a los efectos del informe previsto en el artículo 28 LGUM.

II. CONSIDERACIONES

En el presente asunto la reclamante se refiere, en esencia, a la disparidad de criterios autonómicos para la clasificación de los establecimientos hoteleros. En consecuencia, solicita la unificación de tales criterios. Tal pretensión cuenta con una doble dificultad:

- De un lado, el artículo 148.1.18^a de la Constitución Española reconoce la competencia autonómica para la “*Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*”. Es decir, en Estados descentralizados desde el punto de vista territorial, como es el caso de España, ciertas competencias recaen sobre entes territoriales infraestatales, lo que puede dar lugar a disparidad de criterios en función del territorio de que se trate. Ello ha de entenderse, no obstante, sin perjuicio de otros títulos de intervención de que disponga el Estado y, significativamente, de la facultad para dictar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13^a de la Constitución Española).
- De otro lado, en vista de dicha distribución competencial, cada Comunidad Autónoma debe dar cumplimiento a las exigencias de la liberalización de servicios en su ámbito territorial. Pero es cuestionable que de ello resulte una exigencia de uniformidad de criterios para el conjunto del territorio español en lo relativo a la clasificación de los hoteles.

Ambas cuestiones se desarrollan a continuación.

II.1) Reparto competencial en la materia

Sin perjuicio de la señalada competencia básica del Estado en materia de planificación general de la actividad económica, el citado artículo 148.1.18^a, de acuerdo con lo previsto en sus respectivos estatutos de Autonomía, reconoce la competencia de las comunidades autónomas para la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. En virtud de esa habilitación, las comunidades autónomas han asumido tal título competencial en sus Estatutos de Autonomía y, en consecuencia, han dictado normas sobre clasificación de los establecimientos hoteleros.

Así, el preámbulo del Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio, señala que “*de conformidad con lo previsto en el artículo 148.1.18.^a de la Constitución y sus respectivos estatutos de autonomía, las comunidades autónomas han venido asumiendo las competencias exclusivas en materia de ordenación del turismo en su ámbito territorial, aprobando en consecuencia sus respectivas normas sectoriales reguladoras de los diferentes servicios turísticos, mientras que las normas del Estado, mantenían un carácter supletorio*”.

Dicho Real Decreto añade que la aprobación de la Directiva 2006/123/CE (Directiva de Servicios) y su incorporación al ordenamiento español ha exigido derogar la normativa estatal en la materia, de modo que sean las comunidades autónomas las que asuman la tarea de adaptar sus respectivas regulaciones a las exigencias de la liberalización de servicios. El citado preámbulo lo expresa en estos términos:

“No obstante, lo dispuesto en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, incorporada al ordenamiento interno mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, a la que ha seguido la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ha llevado a la revisión de esa normativa turística estatal, concluyéndose en que resulta precisa su derogación, para que, en el ejercicio de sus competencias, sean las propias comunidades autónomas las que adapten las correspondientes normas de ordenación conformes con la citada Directiva 2006/123/CE”.

Así pues, han de ser las comunidades autónomas las que adapten su normativa a la Directiva de Servicios y a la normativa de transposición al ordenamiento español. Sucede que dicha adaptación no parece exigir una unidad de criterios a nivel estatal en materia de clasificación de establecimientos hoteleros, como se explica a continuación.

II.2) Examen de la cuestión a tenor de la LGUM

(LA EMPRESA) denuncia la disparidad de criterios al clasificar los establecimientos hoteleros entre comunidades autónomas. En extremo, la disparidad alcanza a provincias de dichas comunidades autónomas (se menciona el caso de ...). (LA EMPRESA) también denuncia la descoordinación ente autoridades locales y autonómicas al resolver, respectivamente, sobre la licencia y sobre la clasificación del establecimiento en cuestión, de modo que podría suceder que una entidad local conceda licencia de construcción de un hotel y, posteriormente, la comunidad autónoma clasifique el establecimiento de modo distinto (por ejemplo, como hostel).

Como se dijo, el reparto competencial en la materia determina que cada comunidad autónoma será responsable del cumplimiento, en su ámbito territorial, de los principios que emanan tanto de la Directiva de Servicios como de las Leyes 17/2009, 25/2009, así como de la LGUM. Así pues, cada comunidad autónoma deberá suprimir las barreras existentes en su ámbito territorial para el acceso y el ejercicio de las actividades turísticas y, en concreto, para la instalación de establecimientos hoteleros. Respecto de esto último, los eventuales medios de intervención que afecten a dichas instalaciones o infraestructuras físicas deberán ser necesarios y proporcionados. Además, la actuación de las administraciones territoriales deberá garantizar los principios de

no discriminación y de simplificación de cargas administrativas, así como el resto de principios y garantías que resultan de la mencionada normativa¹.

De ello resulta que el análisis sobre el cumplimiento de las exigencias de liberalización de servicios deba hacerse para el caso de cada comunidad autónoma de manera individualizada. Pero las posibles disparidades respecto a lo regulado por otras comunidades autónomas en aspectos que no contravengan dichas exigencias liberalizadoras no deberían considerarse, por sí solas, contrarias a la unidad de mercado..

Adicionalmente, el principio de eficacia de los títulos habilitantes en todo el territorio nacional no se extiende a bienes inmuebles, a tenor del art. 20.4 de la LGUM (*“El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física...”*). De ello resulta que la instalación y explotación de un establecimiento hotelero, así como su clasificación, estén sujetas a la normativa del territorio en cuestión. De otro lado, debe tenerse en cuenta que la clasificación de los hoteles guarda relación con las competencias en materia de protección de consumidores atribuidas a las comunidades autónomas. Todo ello ha de entenderse, como se dijo, sin perjuicio del necesario respeto a las exigencias de la liberalización de los servicios en toda actuación de las autoridades competentes (necesidad y proporcionalidad de los eventuales títulos habilitantes, no discriminación entre operadores en función de su origen, etc.).

La reclamación también menciona la eventual disparidad de criterios clasificatorios de establecimientos hoteleros entre provincias de una misma comunidad autónoma, así como la supuesta descoordinación entre autoridades autonómicas y locales en el ejercicio de sus respectivas competencias. Como se dijo, tales cuestiones deberán abordarse por las administraciones competentes, en virtud de un principio general de respeto al ejercicio legítimo de sus competencias por otras Administraciones (art. 4 de la Ley 30/1992 y art. 4 de la LGUM)².

¹ Numerosas comunidades autónomas han adaptado su regulación turística a la normativa de liberalización de los servicios. A título de ejemplo citamos la Ley 10/2010, de 17 de diciembre, del Principado de Asturias; el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, sobre simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior; el Decreto 64/2013, de 7 de noviembre, sobre establecimientos hoteleros en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria; la Ley 7/2011, de 27 de octubre, de turismo de Galicia; o la Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia.

² De hecho, algunas comunidades autónomas han previsto procedimientos que tratan de evitar tales inconvenientes o descoordinaciones. Así, por ejemplo, el art. 11 del Decreto 81/2010 de Cantabria establece que *“Los promotores de un establecimiento hotelero, antes de iniciar cualquier clase de obra para su construcción, reforma, y/o cambio de uso, podrán efectuar a la Dirección General competente en materia de turismo una consulta sobre el grupo y categoría bajo los cuales podría explotarse aquél conforme al proyecto planteado”*.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de posibles actuaciones en sede voluntaria de las comunidades autónomas a fin de adoptar mecanismos de unificación de criterios que guarden la mayor homogeneidad posible. En particular, el artículo 12 LGUM se refiere a la cooperación entre administraciones en el marco de conferencias sectoriales. Dicho artículo permite que en dichas conferencias se analicen posibles cambios normativos o reformas dirigidos a la *“Adopción de acuerdos que establezcan estándares de regulación sectorial, en materias que son competencia autonómica y local de acuerdo con los principios contenidos en esta Ley”* (art. 12.2.b). A tenor del mismo artículo, el trabajo de las conferencias sectoriales podrá contar con la contribución de los operadores económicos, a través de la consulta a sus entidades representativas (art. 12.1 LGUM).

III. CONCLUSIÓN

A juicio de esta Comisión, el respeto de la normativa liberalizadora de servicios debe garantizarse por cada comunidad autónoma en su ámbito territorial.

Sin perjuicio de ello, la cooperación entre administraciones en el marco de conferencias sectoriales permitiría adoptar acuerdos que establezcan estándares de regulación sobre clasificación hotelera, de acuerdo con los principios de la LGUM.