

RESUMEN

Turismo – Clasificación de hoteles

Una cadena hotelera con sede en un país europeo se queja de que la falta de homogeneidad de los criterios de clasificación hotelera entre Comunidades Autónomas dificulta el establecimiento de su modelo de negocio en España, puesto que lo que en una Comunidad Autónoma es considerado como clasificable con, por ejemplo, dos estrellas, en otra Comunidad Autónoma es merecedora de sólo una.

El informe de valoración final aporta información sobre las acciones que están emprendiendo el Estado y las Comunidades Autónomas para poner remedio a la situación descrita.

Una de las medidas incluidas en el Plan Nacional Integral de Turismo (PNIT 2012-2015) es la “homogeneización de la clasificación y categorización de establecimientos hoteleros”, en concreto el Plan dice que “dado que existe ya cierto consenso sobre el sistema de clasificación a adoptar, se recomendará la adopción de éste por parte de las CCAA en la mesa de Directores Generales de la Conferencia Sectorial”.

Para el desarrollo de las medidas del PNIT en materia de clasificación hotelera, se han venido utilizando los órganos de cooperación existentes (principalmente Mesa de Directores Generales de Turismo y Conferencia Sectorial), habiéndose obtenido diferentes avances en materia de clasificación hotelera.

Esta cooperación entre Administraciones públicas se ha visto además impulsada tras la aprobación de la LGUM, de forma tal que en la última mesa de Directores Generales celebrada se propuso un plan de actuación de armonización normativa, en el que, en materia de clasificación hotelera, se aceptó progresar en la adopción del sistema de clasificación hotelera por puntos, siguiendo el modelo de *Hotelstars Union* como ya se ha hecho en varias Comunidades Autónomas, constituyéndose además un grupo técnico de trabajo para la unidad de mercado que tiene dicha medida a desarrollar en su programa para próximas reuniones.

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



28/14009

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 14-5-2014, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de D. (...), como apoderado de (...), en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre la existencia en España de obstáculos a la implantación de cadenas de hoteles de ámbito nacional debido a la falta de homogeneidad entre las normativas de las distintas Comunidades Autónomas (CCAA).

La sociedad (...) pertenece a un grupo internacional hotelero con sede en (...). En la actualidad explota (x) establecimientos hoteleros en territorio español, entre filiales, franquicias y hoteles en gestión.

D. (...) informa que desde que en los años setenta abrieran el primer establecimiento de la empresa (...) en España, han encontrado dificultades para explotar su modelo de negocio en igualdad de condiciones en España, es decir, dependiendo de la comunidad autónoma en la que se ubique el establecimiento, un mismo modelo de negocio, con idénticas características, puede ostentar 1, 2 ó 3 estrellas por motivos dispares.

Asimismo, el interesado refiere el caso concreto de 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 la provincia de (...) 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 (...)¹.

Concluye que, la inseguridad que supone invertir en ciertas comunidades autónomas, hace que empresas Internacionales como (...) se planteen seriamente la inversión en España por las dificultades que la falta de

¹ El interesado no aporta, sin embargo, documentación alguna que permita el análisis de esta información.



homogeneidad entre las distintas normativas autonómicas plantea en la explotación.

El mismo problema se presenta en el día a día en materias cotidianas como el modelo de facturas, camas supletorias y carteles Informativos en la recepción del hotel.

Por todo ello, el interesado 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 las características de la empresa (...) 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 con las pérdidas económicas que dicha decisión supone, que trabajen de forma conjunta en este tipo de proyectos para no entorpecer la inversión privada.”

Han emitido Informe, en el marco de este procedimiento, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y las Comunidades Autónomas de Aragón, Galicia, Murcia, Madrid y Andalucía.

II. MARCO NORMATIVO

a) Normativa estatal:

En virtud del artículo 148.1.18^a de la Constitución, las Comunidades Autónomas han asumido las competencias en materia de ordenación de turismo.

Recientemente, en el marco de la transposición de la Directiva de Servicios, se han derogado² diversas normas estatales turísticas. No existe normativa básica estatal turística.

² El Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio, derogó, entre otras, el Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, sobre ordenación de establecimientos hoteleros.



b) Normativa autonómica:

La regulación autonómica sobre turismo de las diferentes CCAA es muy heterogénea, con exigencias variables para las empresas en las distintas CCAA.

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

a) Inclusión de las actividades económicas relativas a la actividad hotelera en el ámbito de la Ley de garantía de la unidad de mercado.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

La prestación del servicio de alojamiento turístico en hoteles, constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 20/2013, cuyo artículo 2 establece:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

b) Análisis de la normativa autonómica sobre la clasificación de hoteles a la luz de los principios de la LGUM.

En materia de turismo las CCAA han asumido competencias exclusivas en materia de ordenación del turismo.

La clasificación hotelera o los requisitos para la instalación de un hotel dado que están intrínsecamente vinculados a un determinado establecimiento físico dependen de la normativa del lugar concreto donde este establecimiento esté



ubicado³. La clasificación hotelera puede igualmente entenderse como un requisito de ejercicio de la actividad cuya regulación corresponde a la autoridad competente del territorio concreto donde ésta actividad se realice. En este sentido, y en lo que concierne los principios de la LGUM, este tipo de requisitos de ejercicio deben adecuarse al principio de no discriminación establecido en el artículo 3 y a los principios de necesidad y proporcionalidad recogidos en el artículo 5 de la misma. Asimismo no podrán constituir actuaciones que limiten la libertad de establecimiento y la libertad de circulación –requisitos prohibidos– en virtud del artículo 18 de la LGUM.

Conviene en todo caso señalar que el artículo 12 de la LGUM dispone que las distintas autoridades competentes, a través de las conferencias sectoriales, analicen la normativa y adopten estándares de regulación.

En concreto, este artículo establece:

“Artículo 12. Cooperación en el marco de las conferencias sectoriales.

1. A través de las conferencias sectoriales, las diferentes autoridades competentes analizarán y propondrán las modificaciones normativas necesarias para cumplir con los principios recogidos en esta Ley y establecer marcos regulatorios adaptados a sus principios y disposiciones. El trabajo de estas conferencias sectoriales podrá contar con la contribución de los operadores económicos que, a través de una consulta a sus entidades representativas, participarán, en su caso, en la detección de las distorsiones que se producen en la unidad de mercado y de los ámbitos que requieren un análisis de la normativa vigente, en línea con lo establecido en esta Ley.

2. En particular, las conferencias sectoriales analizarán las condiciones y requisitos requeridos para el acceso y ejercicio de la actividad económica, así como los relativos a la distribución y comercialización de productos, e impulsarán los cambios normativos y reformas que podrán consistir, entre otros, en:

³ Resultaría, por tanto, de aplicación la excepción al principio de eficacia nacional contenido en el artículo 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*”.



a) Propuestas de modificación, derogación o refundición de la normativa existente, con el fin de eliminar los obstáculos identificados o hacer compatibles con esta Ley aquellas normas que incidan en la libertad de establecimiento y de libre circulación de bienes y servicios.

b) 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.

c) Adopción de otras medidas, tales como planes de actuación que versen sobre las materias analizadas con el fin de eliminar los obstáculos identificados de acuerdo con los principios de esta Ley.

3. Sin perjuicio del resto de funciones que tiene establecidas en esta Ley, el Consejo de Unidad de Mercado, a través de su secretaría, colaborará con las secretarías de las conferencias sectoriales en aplicación de lo establecido en este artículo.”

IV. SOLUCIÓN PLANTEADA

El Plan Nacional Integral de Turismo (PNIT 2012-2015) indica que la proliferación de normas turísticas ha desembocado en un escenario que dificulta el ejercicio de la actividad turística a lo largo de la geografía española y puede originar inseguridad jurídica tanto al consumidor de servicios turísticos como al prestador.

De ahí que el PNIT establece que, con el objetivo de aproximar la regulación de la actividad turística y maximizar la protección de consumidores y empresarios que convergen en las diversas prácticas turísticas, se hace necesario impulsar y liderar un proceso de coordinación interdepartamental a distintos niveles territoriales de cara a simplificar y armonizar la normativa y maximizar la protección de los agentes que intervienen en la actividad turística.

Con el objetivo concreto de fomentar la adopción de sistemas de clasificación hotelera, alojamientos rurales y campamentos turísticos homogéneos entre las CCAA, el PNIT recoge las siguientes medidas:

- Clasificación hotelera: dado que existe ya cierto consenso sobre el sistema de clasificación a adoptar, se recomendará la adopción



de éste por parte de las CCAA en la mesa de Directores Generales de la Conferencia Sectorial.

- Categorización y Clasificación de alojamientos rurales y campamentos turísticos: se creará un grupo de trabajo en el seno de la Mesa de Directores Generales para definir un sistema de clasificación común que incorpore las características singulares de este tipo de establecimientos, que luego pueda ser adoptado por las diferentes CCAA.

Para el desarrollo de las medidas del PNIT en materia de clasificación hotelera, se han venido utilizando los órganos de cooperación existentes (principalmente Mesa de Directores Generales de Turismo y Conferencia Sectorial), habiéndose obtenido diferentes avances en materia de clasificación hotelera.

Esta cooperación entre Administraciones públicas se ha visto además impulsada tras la aprobación de la LGUM, de forma tal que en la última mesa de Directores Generales celebrada se propuso un plan de actuación de armonización normativa, en el que, en materia de clasificación hotelera, se aceptó progresar en la adopción del sistema de clasificación hotelera por puntos, siguiendo el modelo de *Hotelstars Union* como ya se ha hecho en varias Comunidades Autónomas, constituyéndose además un grupo técnico de trabajo para la unidad de mercado que tiene dicha medida a desarrollar en su programa para próximas reuniones.

Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.

Madrid, 4 de junio de 2014

SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO