



Dictamen

1/2017

Proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento de los establecimientos hoteleros y complejos turísticos balnearios en Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

COLECCIÓN DICTÁMENES

Número 1/2017

Marzo de 2017

© Consejo Económico y Social de Aragón, 2017

Esta publicación se edita únicamente en formato digital.

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Consejo Económico y Social de Aragón

c/ Joaquín Costa, 18, 1º

50071 Zaragoza (España)

Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41

cesa@aragon.es

www.aragon.es/cesa

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de organización y funcionamiento, aprobado por el Pleno el 9 de julio de 2012, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en fecha 21 de marzo de 2017, emitir el siguiente

DICTAMEN

I. Antecedentes

Con fecha 22 de febrero de 2017 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por la señora Directora General de Turismo, del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón, por el que se solicitaba el parecer de este Consejo sobre el "proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento de los establecimientos hoteleros y complejos turísticos balnearios en Aragón". El proyecto va acompañado por la orden de inicio del procedimiento y por una memoria justificativa de su contenido y estructura, su inserción en el ordenamiento jurídico y sus impactos de género y económico.

Siguiendo el procedimiento para la emisión de dictámenes e informes regulado en el artículo 30 del Reglamento de 9 de julio de 2012, el proyecto de decreto ha sido analizado por la Comisión Social en fecha 9 de marzo, y la Comisión Permanente ha acordado, en su reunión de 14 de marzo, elevar al Pleno el presente dictamen.

La Constitución Española incluye, en su artículo 148.1.18ª, la "promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial" como materia en que las comunidades autónomas pueden asumir competencias a través de sus estatutos de autonomía.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, asumió, como competencia exclusiva, el "turismo, que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos" (artículo 71.51ª).

En ejercicio de esta competencia, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley del Turismo de Aragón (Ley 6/2003), que, tras diversas modificaciones y refundiciones, tiene en la actualidad la redacción dada por el Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio.

Este texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón contempla en los artículos 34 y siguientes las empresas de alojamiento turístico, y específicamente los establecimientos hoteleros (artículos 36 a 38) y los balnearios (artículo 52).

En esta materia se encuentra hoy todavía vigente el Decreto 153/1990, de 11 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, 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 (modificado parcialmente por el Decreto 247/2008, de 23 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de adaptación de diversos procedimientos administrativos competencia del Departamento de Industria,

Comercio y Turismo, al Decreto Ley 1/2008, de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón).

El objeto del proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo es desarrollar la Ley del Turismo de Aragón en materia de establecimientos hoteleros y complejos turísticos balnearios, derogando la regulación establecida por el Decreto 153/1990.

II. Contenido

El proyecto de decreto consta de una exposición de motivos, un artículo único, cinco disposiciones en su parte final, y el texto del Reglamento que se aprueba.

La exposición de motivos enmarca jurídicamente el decreto, cita las motivaciones para su aprobación e incorpora una breve descripción de su contenido.

El artículo único se limita a la aprobación del reglamento, que se incorpora al final del decreto.

En la parte final se incluye una disposición transitoria, que atiende al mantenimiento de la clasificación ya obtenida por estos alojamientos turísticos; una disposición derogatoria, que afecta específicamente al Decreto 153/1990; y tres disposiciones finales, sobre habilitación para el desarrollo y ejecución del reglamento, accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas en establecimientos hoteleros, y entrada en vigor, que se prevé a los seis meses desde la publicación.

Por su parte, el reglamento consta de ochenta y cinco artículos, distribuidos en cuatro títulos, y tres anexos.

El título preliminar (artículos 1 a 4) incluye disposiciones generales: objeto, ámbito de aplicación, contenido de los informes de requisitos mínimos y dispensa de alguno de estos requisitos.

El título primero (artículos 5 a 77) regula los establecimientos hoteleros:

- El capítulo I (artículos 5 a 7) establece su clasificación, por grupos y categorías.
- El capítulo II (artículos 8 a 59) determina las características y obligaciones que deben reunir los hoteles, hoteles-apartamento, hostales y pensiones.
- El capítulo III (artículos 60 a 69) fija las condiciones y clases de especialización que pueden reconocerse a hoteles y hoteles-apartamento.
- El capítulo IV (artículos 70 a 74) marca las condiciones de prestación del servicio de alojamiento.
- El capítulo V (artículos 75 a 77) prevé el procedimiento para el inicio y ejercicio de la actividad.

El título segundo (artículos 78 a 82) contempla los complejos turísticos balnearios, indicando su concepto, clasificación y el procedimiento para el ejercicio de actividad.

El título tercero (artículos 83 a 85) fija el régimen sancionador, remitiéndose a la regulación establecida por la Ley del Turismo de Aragón.

El anexo I resume los requisitos mínimos exigibles para la obtención de las diferentes categorías de establecimiento. El anexo II fija los requisitos adicionales para alcanzar las menciones “superior” y “gran lujo”. El anexo III establece las características físicas de las placas de identificación de cada tipo de establecimiento.

III. Observaciones de carácter general

I

La actualización normativa en el ámbito turístico

El Consejo Económico y Social de Aragón, en dictamen emitido en relación con el anteproyecto de decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón (dictamen 4/2016), tuvo ocasión de poner de manifiesto la gran importancia del sector turístico en la economía y el empleo de Aragón. Los datos que destacaba entonces (marzo de 2016), extraídos del *Informe sobre la situación económica y social de Aragón* correspondiente al año 2014, han continuado mejorando: la aportación directa de las actividades turísticas al valor añadido bruto de los servicios de mercado ha pasado en el último año de un 9,0% a un 9,5%, y el empleo de este sector creció en 2016 hasta el 10,5% del total de trabajadores de nuestra Comunidad Autónoma.

Asimismo, el Consejo destacaba en su dictamen el esfuerzo que el Gobierno de Aragón viene realizando en los últimos años tanto para mantener debidamente actualizado el texto de la Ley del Turismo, como para desarrollar distintos aspectos de la normativa turística (alojamientos, oficinas, guías, senderos, etcétera).

En esa misma línea, el Consejo valora positivamente la iniciativa del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda del Gobierno de Aragón, de actualizar la regulación de los establecimientos hoteleros y los complejos turísticos balnearios (cuya redacción, datada en 1990, debía interpretarse a la luz de otra normativa vigente en materias como promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas), en la medida en que supondrá una importante mejora para la seguridad jurídica de los operadores en este fundamental sector de actividad.

II

La elaboración del proyecto de decreto

En relación con el proceso de elaboración del proyecto de decreto, llama la atención el extenso periodo transcurrido desde la aprobación de la orden de inicio del procedimiento (3 de diciembre de 2014) hasta el momento de su remisión para dictamen de este Consejo.

Sin entrar a valorar los motivos que hayan podido provocar ese dilatado periodo de redacción, no consta que durante este tiempo se haya realizado algún tipo de proceso participativo, o de “consulta pública”, denominación con la que la vigente ley reguladora del procedimiento administrativo –Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas– ha convertido en obligado, hacia el futuro, este instrumento de participación ciudadana que el

Consejo Económico y Social de Aragón ha reclamado repetidamente en sus dictámenes.

Mediante ese tipo de procesos de participación –hoy “consulta pública”–, es posible afinar elementos como los objetivos de la norma, su necesidad u oportunidad, o su ámbito de aplicación, lo que redundará en procedimientos de elaboración normativa más eficaces y, por tanto, en una mejora del sistema jurídico. Además – como más adelante se indica–, las aportaciones realizadas en este proceso facilitarán que desde la administración pueda alcanzarse una visión más completa y matizada de las consecuencias económicas y sociales de las regulaciones que se aprueben. Y, por último, esa participación en el proceso de elaboración de las normas de personas o entidades directamente afectadas por su aprobación derivará en una mayor legitimación de las decisiones públicas contenidas en la norma, lo que supondrá una aplicación más sencilla y eficiente de éstas.

En cualquier caso, siendo cierto que no consta que haya existido esa “consulta pública” previa, también es cierto que el presente dictamen se elabora al mismo tiempo en que está abierto un proceso de información pública sobre este proyecto de decreto (Orden VMV/109/2017, publicada en el BOA 33, de 17 de febrero). El Consejo confía en que el resultado de ese trámite de información pública se aproveche al máximo por parte de la administración para recoger en el texto de la norma el sentir de los diferentes sectores implicados en el ámbito del turismo de Aragón, señaladamente el de las empresas de alojamiento turístico y sus organizaciones representativas, como principales destinatarios de la norma.

Por último, el Consejo quiere llamar la atención sobre la extrema parquedad con que el documento “memoria justificativa del proyecto de decreto” pretende cumplir con lo dispuesto en el artículo 48.3 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, según el cual debe justificarse “la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación”.

Por una parte, nada se contiene en esa memoria acerca del impacto en la sociedad de las medidas que se proponen (quizá sea oportuno traer a colación que el número de establecimientos hoteleros en Aragón, según el Informe socioeconómico anual de este Consejo, roza el millar).

Pero es que, por otra, en cuanto al impacto económico, el contenido de la memoria resulta, al menos para este Consejo, decepcionante: únicamente se alude al coste que tendrá adaptar la aplicación informática a través de la que se gestiona el Registro de Turismo de Aragón, coste estimado en 1.189,50 euros, y para cuyo compromiso deberá obtenerse determinada autorización administrativa.

Sin embargo, en la justificación de la nueva norma no parecen haberse considerado elementos esenciales, como cuántos establecimientos se verán afectados, en qué proporción puede estimarse que cumplen o no con los nuevos requisitos, cuál pueda ser el coste para los distintos agentes en el ámbito turístico, en qué medida la nueva normativa puede generar necesidades de gasto u otros costes inducidos, qué medidas se apresta a adoptar la administración para favorecer la adaptación necesaria o para colaborar, si fuese el caso, en su financiación...

En opinión del Consejo Económico y Social de Aragón –manifestación que se ve en la obligación de reiterar en sus dictámenes–, estas “memorias económicas” redactadas desde el exclusivo punto de vista de las consecuencias económicas para la propia administración no sólo resultan insuficientes, sino que podrían estar reflejando una actitud equivocada sobre quiénes son los verdaderos destinatarios de las normas, que no es la administración, sino los ciudadanos, las empresas, los trabajadores y los distintos operadores en cada uno de los ámbitos regulados.

En este sentido, resultará más sencilla una apreciación de las consecuencias de las nuevas normas en los ámbitos económico y social cuando desde la administración se dé cumplimiento, y se preste la adecuada atención, al proceso de participación denominado “consulta pública”.

III

La adaptación a la nueva normativa

El Consejo Económico y Social de Aragón es, según nuestro Estatuto de Autonomía, el “órgano consultivo en que se materializa la colaboración e intervención de todos los agentes sociales en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma”. En el mismo sentido, el artículo 2 de la Ley de creación del Consejo señala que su fin es hacer efectiva la participación de los sectores interesados en la política económica y social de Aragón.

El proyecto de decreto sometido a dictamen de este Consejo dedica buena parte de sus preceptos a fijar determinadas características físicas y otros requisitos que deben reunir los establecimientos hoteleros y complejos turísticos balnearios para su clasificación en alguno de los grupos y categorías establecidos.

Dado ese carácter eminentemente técnico de una parte importante del contenido del proyecto de decreto, el presente dictamen únicamente atenderá a cuestiones que pueden tener incidencia global sobre ámbitos de índole económica o social de la Comunidad Autónoma, sin entrar en aquellas otras cuestiones que pueden calificarse como de norma técnica sectorial.

No obstante, el Consejo es plenamente consciente de las consecuencias prácticas que podría conllevar la fijación de uno u otro determinado requisito técnico (por ejemplo, en cuanto a número o dimensiones mínimas de habitaciones, baños, salones, escaleras, pasillos, ascensores, etcétera) sobre todo para los establecimientos ya en funcionamiento, por lo que confía en que la fijación de tales requisitos esté en todo caso suficientemente motivada y resulten acordes con los establecidos en otras comunidades autónomas.

Por este motivo, aun siendo consciente de que entre las finalidades de la norma está –además de homologar la clasificación de establecimientos a determinados estándares de ámbito territorial superior– fomentar la mejora de la calidad de nuestra oferta turística, el Consejo quiere mostrar su preocupación por las consecuencias que pudiera tener la nueva normativa sobre los establecimientos actuales. En este sentido, el Consejo valora positivamente algunas de las previsiones del reglamento propuesto:

- En primer lugar, se considera adecuado que la disposición final tercera prevea un periodo de seis meses para la entrada en vigor del nuevo decreto. Este plazo puede ser suficiente para que desde el propio Gobierno de Aragón puedan realizarse las acciones convenientes para difundir entre las empresas turísticas cuáles son las características exigibles para cada tipo y categoría de establecimiento, así como las consecuencias prácticas que en cada caso pueda conllevar su adopción.
- En segundo lugar, se aprecia la voluntad de que esa entrada en vigor no genere de modo automático la modificación de la clasificación ya obtenida –o solicitada– por un establecimiento, ni la necesidad de acometer nuevas inversiones para su conservación. En este mismo sentido se interpreta la disposición transitoria única, que prevé que las obras de remodelación o ampliación de establecimientos ya clasificados necesite únicamente una nueva declaración responsable circunscrita a esas obras.
- Y, en tercer lugar, se valora positivamente que la previsión normativa sobre la posible dispensa de alguno o algunos requisitos haya pasado de la disposición adicional, donde se encuentra en el reglamento aprobado por Decreto 153/1990, al artículo 4 en que se encuentra en el reglamento sometido a dictamen. Una aplicación adecuada de este tipo de dispensas –con sus correspondientes medidas compensatorias– se estima como una herramienta esencial para favorecer la adaptación de los establecimientos existentes a las nuevas exigencias reglamentarias.

En todo caso, esta valoración positiva se hace sin perder de vista los importantes efectos que la aplicación de las disposiciones del Código Técnico de Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, pudiera tener sobre los establecimientos hoteleros ubicados en Aragón, muy especialmente en el ámbito de la accesibilidad (según el “Documento básico de seguridad de utilización y accesibilidad”), a la luz de los plazos previstos en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Y todo ello teniendo en consideración que continúa vigente el Decreto 19/1999, de 9 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas, de transportes y de la comunicación.

En este contexto, el Consejo sugiere la conveniencia de llevar a cabo un detallado análisis de las diferentes normativas existentes sobre accesibilidad (análisis que debería contemplar cualesquiera soluciones adoptadas por otras comunidades autónomas), así como de los distintos títulos competenciales que inciden en esta materia, al objeto de adoptar la solución menos gravosa para los distintos agentes que operan en el ámbito turístico en nuestra Comunidad.

En esta línea, el Consejo confía en que el Gobierno de Aragón articule las medidas adecuadas para que la nueva regulación actúe como acicate –y no sea sentida como amenaza– para la mejora de la calidad de la oferta de alojamiento turístico de Aragón.

IV

Simplificación del sistema normativo

Junto con el principio de seguridad jurídica a que se ha aludido en la primera de estas observaciones, este Consejo suele atender en sus dictámenes a la simplificación del sistema normativo, considerado desde la posición del operador o del interesado no especializado en la interpretación de textos jurídicos. En este sentido, más allá de la corrección técnica de las normas propuestas, se interesa por la claridad de su redacción y la sencillez para su manejo.

En esta línea, se aprecia no sólo una estructura comprensible en el texto del reglamento (que, en su caso, podría todavía mejorar con la incorporación de un índice), sino un importante esfuerzo para facilitar la utilización práctica de la norma, al introducir en anexo un resumen de sencillo manejo de los requisitos mínimos exigibles para cada grupo y categoría de establecimiento.

Este reglamento deberá integrarse para su aplicación con los correspondientes preceptos de la Ley del Turismo de Aragón, a la que desarrolla. A lo largo del texto reglamentario se utilizan diferentes técnicas en relación con esa vinculación entre ambas normas: la remisión en genérico a lo que disponga la Ley del Turismo (por ejemplo en el artículo 3), la remisión a lo dispuesto en algún artículo concreto de esa Ley del Turismo (así en el artículo 61), o la reproducción –literal o casi literal– de lo dispuesto en esa Ley, pero sin citar ese origen (buen ejemplo puede ser el artículo 75). En relación con esto, cabe señalar las siguientes observaciones:

- Especificar esa vinculación entre el reglamento y la ley podría en ocasiones facilitar la interpretación de la normativa, por ejemplo cuando se está reproduciendo, sin indicarlo, el texto de la Ley del Turismo (así, en el artículo 4 del reglamento, “Dispensa”, en relación con el artículo 30.3 de la Ley, o en el artículo 75 del reglamento, “Declaración responsable”, en relación con el artículo 26 de la Ley).
- Podría generar algún equívoco acerca de la aplicación del régimen de obligaciones para los establecimientos el hecho de que el reglamento recoja específicamente algunas de las previstas legalmente (prestación de servicios, información sobre precios o servicios complementarios), pero omita cualquier referencia a otras igualmente reflejadas en la Ley del Turismo (hojas de reclamaciones, facturas, seguros, etcétera).
- En este mismo ámbito de los derechos y obligaciones, podría ser conveniente que en materia de “Precios y reservas” el artículo 73 del reglamento no se limitase a una simple remisión a la Ley del Turismo y “su respectiva normativa reglamentaria de desarrollo”, sino que recogiese al menos los elementos esenciales de la regulación contenida en el artículo 32 de la Ley. Asimismo, podría resultar oportuno recoger al menos la esencia de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley del Turismo en cuanto al “Acceso a los establecimientos”.
- En último término, se considera adecuado que el título III, sobre “Régimen sancionador”, se remita en bloque a lo dispuesto al respecto en la Ley del Turismo de Aragón, dado el principio de reserva de ley en materia de derecho sancionador, lo que favorecerá tanto la seguridad jurídica como la claridad en cuanto al contenido de su regulación.

Por último, el Consejo quiere reconocer que el reglamento propuesto continúa la línea, ya iniciada en otra normativa en materia turística, hacia la progresiva reducción de cargas administrativas, tanto mediante la generalización del instrumento de la declaración responsable, como facilitando la aportación de la documentación complementaria.

IV. Observaciones de carácter específico

A la disposición final segunda del decreto. Accesibilidad en establecimientos hoteleros.

En línea con lo ya señalado en las observaciones de carácter general de este dictamen, tanto en relación con la claridad y sencillez en el manejo de las normas jurídicas, como en relación con la dispersa normativa que afecta a las condiciones de accesibilidad, sería recomendable clarificar la redacción de este precepto.

Su redacción actual, que parece remitir por su terminología a la normativa aragonesa sobre promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, podría generar algún tipo de duda en su aplicación, máxime si se tiene en cuenta la falta de concordancia entre la normativa autonómica sobre esta materia y la estatal en materia de edificación.

Al artículo 6 del reglamento. Grupos.

Este artículo reproduce, casi literalmente, la redacción del artículo 36 de la Ley del Turismo, que en sus apartados 5 y 6 incorpora sendas definiciones por defecto de hostales y de pensiones, para cuya concreción remite a las "exigencias requeridas reglamentariamente". Este modo de proceder puede ser razonable en el texto legal, para evitar descender a cuestiones propias del desarrollo reglamentario; pero resulta extraño en el propio reglamento, en la medida en que vuelve a definir por defecto estos establecimientos y de nuevo se remite a las características, obligaciones y requisitos "previstos en este reglamento".

Sería conveniente, en la medida de lo posible, evitar la repetición de ese tipo de definiciones "negativas" o, en su caso, indicar en qué preceptos concretos del reglamento pueden encontrarse tales características que determinan la inclusión en uno u otro grupo de establecimientos hoteleros.

Al artículo 20 del reglamento. Información para los clientes.

Resulta poco clara la causa para tratar en dos artículos diferentes, el artículo 20 ("Información para los clientes"), y el artículo 74 ("Derechos y deberes de los clientes y normas de régimen interior"), especialmente su apartado 5, cuestiones directamente relacionadas con la información que debe ser suministrada a los clientes. Podría valorarse su tratamiento en un único precepto.

A las secciones 4ª y 5ª. Características de los hostales y de las pensiones.

En línea con lo ya expresado en el apartado tercero de las observaciones de carácter general, el Consejo quiere dejar, al menos, manifestada su preocupación por las consecuencias que la aplicación de la confusa normativa en materia de accesibilidad podría tener sobre los establecimientos hoteleros que comparten uso con otros usos residenciales.

Al artículo 62 del reglamento. Hotel u hotel-apartamento de montaña.

La redacción del apartado 5 (“Los hoteles de alta montaña, que se encuentren ubicados en todo caso a una cota [...]”) puede sugerir que se introduce una nueva categoría, la de hoteles u hoteles-apartamento “de alta montaña”. Dado que no parece ser ésta la voluntad del precepto, sino la de flexibilizar alguno de los requisitos para los establecimientos situados a partir de determinada altitud, se sugiere una redacción como la siguiente: “Los hoteles de montaña que se encuentren ubicados a una cota [...]”.

Al artículo 73 del reglamento. Precios y reservas.

Se da por reproducida la indicación contenida en la última de las Observaciones de carácter general en relación con posible reproducción en este precepto de la regulación esencial contenida sobre esta materia en el artículo 32 del texto refundido de la Ley del Turismo.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Gobierno de Aragón de actualizar la reglamentación aplicable a los establecimientos hoteleros y complejos turísticos balnearios en Aragón, por entender que favorecerá la seguridad jurídica y redundará en mejora de la calidad de la oferta turística en Aragón.

No obstante, el Consejo quiere manifestar su preocupación por las consecuencias que la adopción de la nueva normativa pueda conllevar para los establecimientos ya existentes en nuestra Comunidad Autónoma. En este sentido, y tal como se ha hecho constar en los apartados de Observaciones de este dictamen, el Consejo reclama que la actuación de la administración esté dirigida por una actitud flexible, encaminada en todo caso al objetivo ya señalado de fomentar la mejora de la calidad de nuestra oferta turística.

Zaragoza, a 21 de marzo de 2017

V.º B.º

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN

LA SECRETARIA GENERAL

José Manuel Lasierra Esteban

Belén López Aldea