

Hacia un sistema armonizado de clasificación hotelera

Javier Sola Teysiére

Catedrático de Escuela Universitaria de
Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. ALGUNOS ASPECTOS DISFUNCIONALES DE LA REGULACIÓN TURÍSTICA AUTONÓMICA. 1. Inmisión de cierta normativa administrativa sectorial autonómica en el ámbito propio del derecho privado. 2. Diversidad de consecuencias punitivas para una misma conducta. 3. Regulación autonómica de los establecimientos hoteleros. A. Falta de uniformidad respecto a la clasificación de los establecimientos. B. Diferencias no significativas con respecto a los requisitos de infraestructura y servicios. C. Estado de la cuestión en relación con algunas reglas de funcionamiento de los establecimientos. **II. DESLINDANDO LO TEÓRICAMENTE DIFERENCIAL DE LO QUE PODRÍA SER COMÚN.** 1. Política turística, contratos turísticos y requisitos administrativos. 2. ¿Existen razones de peso que justifiquen sistemas de clasificación diferentes de los establecimientos hoteleros en cada CA? **III. CONVENIENCIA DE ARMONIZACIÓN DEL SISTEMA DE CLASIFICACIÓN HOTELERA EN BASE AL MODELO HOTELSTARS UNION.** 1. Ventajas de la normalización para empresas y turistas. 2. Explicación del modelo. A. El esquema de clasificación. B. El sistema de puntuación. C. El procedimiento de clasificación y supervisión. 3. Las tentativas de implantación en nuestro país **IV. PROPUESTA DE ACTUACIÓN.**

RESUMEN:

El análisis comparativo de las normativas autonómicas sobre las actividades turísticas muestra que su diversidad genera distorsiones en el funcionamiento del sector. Específicamente, la disparidad de regulaciones autonómicas sobre esta-

blecimientos hoteleros resulta especialmente disfuncional en un aspecto relevante de su régimen jurídico como es la clasificación. La disección de las diversas áreas que integran la competencia sobre turismo permite valorar aspectos en los que un tratamiento diferencial parece adecuado, junto a otros en los que resulta distorsionante. En concreto, no se encuentran razones de peso que justifiquen la existencia de sistemas de clasificación hotelera autonómicos diferentes. Por ello, se propone la normalización de los mismos en base al sistema *Hotelstars Union*, modelo extendido y ya testado en Europa, cuyas ventajas son puestas de manifiesto. En la parte final del artículo se explica el esquema de clasificación y funcionamiento de dicho modelo, finalizando con una propuesta concreta sobre la vía adecuada de implantación del mismo en nuestro país.

PALABRAS CLAVE:

Clasificación hotelera. Derecho del turismo. Política turística.

ABSTRACT:

The comparative analysis of the regional regulations concerning tourist activities shows that their diversity generates distortions in the tourist sector operation. Specifically, the disparity of regional regulations about hotel establishments is especially dysfunctional in a relevant aspect of its legal system: the classification. The dissection of the different areas which make up the scope of the competence on tourism allows the valuing of aspects in which a differentiating intervention seems appropriate, along with others in which it turns out to be distorting. In particular, there are not good reasons which justify there being different regional hotel classification systems. This is why their standardising based on the *Hotelstars Union* system is proposed. This is a widespread model that has already been tested in Europe and whose advantages are shown. The scheme of this model's classification and functioning is explained in the final part of the paper. At the end there is a specific proposal about the appropriate way of implementing this in our country.

KEY WORDS:

Hotel classification. Tourism law. Tourism policy.

I. ALGUNOS ASPECTOS DISFUNCIONALES DE LA REGULACIÓN TURÍSTICA AUTONÓMICA

Las principales organizaciones empresariales turísticas —y de otros sectores— vienen denunciando de manera insistente en los últimos años las dificultades derivadas de la diversidad normativa regional que disciplina sus actividades. Ello provoca que las empresas tengan que adaptarse a distintas condiciones, deberes

o requisitos según el territorio donde implanten sus establecimientos o presten sus servicios, con el consiguiente incremento de esfuerzo y costes. Dicha situación es contradictoria con la tendencia generalmente aceptada, e incluso fomentada, hacia una expansión e internacionalización de las empresas, y supone un obstáculo a la misma. En consecuencia, se ha extendido la demanda de uniformidad regulatoria, que normalmente es asociada con la unidad de mercado.

No obstante una aseveración tan genérica exige una mayor concreción, a la que se puede llegar si se analizan con mayor detalle algunos aspectos de la normativa que afecta al sector considerado.

1. Inmisión de cierta normativa administrativa sectorial autonómica en el ámbito propio del derecho privado

En primer lugar atenderemos a aquellas normas que regulan determinados aspectos de las relaciones jurídico-privadas susceptibles de entablarse entre los empresarios y la clientela, sean aquellas referidas, por ejemplo, al alojamiento, al transporte o a la prestación de servicios de restauración. Básicamente, el objeto de estas normas es fijar los términos en que los empresarios han de cumplir sus obligaciones, enunciando éstas en un sentido positivo¹ o a partir del establecimiento de determinadas prohibiciones de hacer². Con lo que, al mismo tiempo, se está configurando el alcance de los correlativos derechos de la otra parte en la relación.

La no observancia de los términos de ejercicio de las obligaciones a que se acaba de aludir lleva aparejada las consecuencias civiles determinadas en la propia normativa de aplicación (p. ej. la nulidad de la revisión de precios al alza realizada por la agencia de viajes en los veinte días inmediatamente anteriores a la fecha de salida del viaje)³ o en las reglas de derecho común (p. ej. las reglas sobre incumplimiento de obligaciones del artículo 1124 del CC).

La regulación de los términos de las relaciones contractuales entre los empresarios turísticos y sus clientes es de clara naturaleza civil o mercantil, de competencia estatal al amparo del artículo 149.1, 6º y 8ª de la Constitución y, por en-

¹ Vid. por ejemplo, en relación con la comercialización de viajes combinados, los artículos 152, 154 y 156 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

² V. gr. artículo 157 de la norma citada en la nota anterior.

³ El artículo 157.3 de la norma citada dispone: "Será nula la revisión de precios al alza efectuada en los 20 días inmediatamente anteriores a la fecha de salida del viaje".

de, debe ser única a nivel nacional. En teoría pues, en el aspecto considerado, debería ser uniforme el estatus del empresario –entendido como el haz de sus derechos, deberes y consecuencias derivadas de sus posibles incumplimientos– al margen del lugar del territorio nacional donde tenga su establecimiento o preste sus servicios.

Sin embargo, en la realidad se detectan circunstancias que distorsionan la aludida uniformidad. Así, se observan casos en los que las Comunidades Autónomas, so pretexto de establecer la ordenación jurídica de determinados sectores económicos de su competencia, incluyen disposiciones que inciden en materia de legislación mercantil o civil, invadiendo las competencias del Estado.

Evidentemente, las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de su competencia de ordenación sobre los sectores atribuida estatutariamente, pueden lícitamente disponer obligaciones de corte administrativo estableciendo así una disciplina pública de la actividad del empresario. En ocasiones, sin embargo, se han desbordado los límites en el ejercicio de dicha competencia penetrando, desde la normativa autonómica, en parcelas de competencia estatal. Como es sabido, el Tribunal Constitucional ha establecido como regla de principio «que la regulación autonómica [...] **debe ceñirse al espacio de las relaciones jurídico-públicas**, impidiendo o limitando las prácticas lesivas de los intereses tutelados, definiendo las conductas exigibles en congruencia con tales intereses y estableciendo las sanciones administrativas pertinentes, pero **sin determinar consecuencia alguna en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas** ni imponer un contenido contractual determinado pretendidamente acorde con el fin protector perseguido, ya que eso corresponde al acervo competencial del Estado *ex* artículo 149.1.6 y 8 CE.» (STC 264/1993, FJ 5º; la negrilla es nuestra). En base a esta doctrina el Tribunal Constitucional se ha visto obligado a frecuentes intervenciones correctoras de los aludidos excesos.⁴

⁴ Como botón de muestra, cfr. STC 71/1982, FFJ 17 y 19; STC 62/1991, FJ 4º, b); STC 264/1993, FJ 5º; STC 157/2004, FJ 11º; STC 284/1993, FJ 5º. Esta última respecto al artículo 10 de la Ley 22/1991, de 29 de noviembre, de Comercio Interior de Cataluña, que disponía que «en la venta de productos a domicilio el vendedor está obligado a poner en conocimiento del consumidor, por escrito, el derecho que le asiste de disponer de un período de reflexión, no inferior a siete días, durante el cual el consumidor puede devolver el producto de que se trate y recibir las cantidades que haya entregado» y el artículo 12.e) del mismo texto legal que establecía que, entre los datos informativos que han de contener todas las ofertas de venta a distancia, ha de figurar «el período de reflexión, no inferior a siete días, durante el cual el consumidor puede devolver el producto y recibir la cantidad satisfecha», el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del inciso «no inferior a siete días» que se contiene en ambos preceptos por cuanto la Comunidad Autónoma, aunque tiene competencia para establecer los requisitos informativos de las modalidades especiales de venta, carece de competencia para regular el derecho de devolución del producto.

En otras ocasiones, sin embargo, es posible constatar la existencia de preceptos dentro de la normativa autonómica que penetran inmunemente en parcelas de la competencia estatal y que, no obstante, están formalmente vigentes y subsisten ante la pasividad de los responsables estatales.⁵

En concreto en la ordenación de las actividades turísticas se puede apreciar cómo se ha venido reproduciendo en ciertos aspectos la patología descrita. Hace ya tiempo que el profesor BLANQUER denunció que «el régimen jurídico de los contratos turísticos no es uniforme en el territorio español, pues las Comunidades Autónomas han regulado las obligaciones contractuales mediante simples Reglamentos, introduciendo particularidades diferentes en cada una de ellas»⁶. De esta manera critica que una norma reglamentaria (Decreto de la Generalidad Valenciana 19/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueba el régimen de precios y reservas en alojamientos turísticos), disponga las reglas sobre lugar y tiempo de pago de los servicios de alojamiento, pues con ello está modificando el artículo 1171 del Código Civil en relación al lugar de pago de las obligaciones. O que ese mismo Reglamento establezca que en el régimen de las reservas el titular del establecimiento tiene derecho a resarcirse en caso de cancelación reteniendo un porcentaje del anticipo que hubiera percibido (entre el 10 y el 100% según los días de antelación de la anulación), pues «en términos contractuales ese resarcimiento por cancelación es una cláusula penal de las reguladas en los ar-

⁵ Sin ir más lejos, engarzando con la declaración de inconstitucionalidad que se acaba de examinar en la nota anterior, habría que considerar la radical inconstitucionalidad de una regla dispuesta en la legislación sobre actividad comercial de Canarias, que incurre exactamente en el mismo motivo de inconstitucionalidad considerado por la STC 284/1993. Efectivamente, el aludido precepto establece, entre los requisitos informativos de la venta a distancia «el período de reflexión durante el cual el consumidor puede devolver el producto y recibir la cantidad satisfecha que *no podrá ser inferior a treinta días*», con lo que, para mayor agravamiento, ni siquiera se produce una coincidencia con la norma estatal que disciplina dicho tipo de contratos estableciendo un plazo de siete días, extendiéndolo por su cuenta el legislador canario a treinta. Obsérvese que la Ley 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias, cuyo artículo 28.c) estableció la regla expuesta, era posterior a la Sentencia de 30 de septiembre de 1993, por lo que, con un mínimo de rigor, podría haberse amoldado a la doctrina en ella contenida. Posteriormente, la regulación estatal sobre venta a distancia fue objeto de modificación y se incluyó en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias mientras que, recientemente, la Ley canaria citada ha sido derogada e en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la licencia comercial, aprobado por Decreto Legislativo 1/2012, de 21 de abril, cuyo artículo 24.c) vuelve a reproducir el indicado plazo de 30 días sin que, salvo error por nuestra parte, hay sido recurrida, por lo que permanece formalmente en vigor.

⁶ BLANQUER, D., «¿Ordenación o desordenación del turismo?», Rev. Documentación Administrativa, n.º 259-260, 2001, p. 298.

títulos 1152 a 1155 del Código Civil”⁷. Con todo ello, por tanto, la normativa autonómica está invadiendo el título competencial de la legislación civil y las bases de las obligaciones contractuales, reservado al Estado.

Asimismo arremete el autor citado contra la generalizada regulación autonómica de los requisitos exigibles a las Agencias de Viajes para su válido funcionamiento, relativos a su forma mercantil, exigencia de un capital social mínimo o un capital mínimo desembolsado, entre otros; pareciéndole que, en línea de principio, las Comunidades Autónomas no pueden establecer normativamente estos extremos que inciden en el ámbito de la legislación mercantil reservada al Estado⁸. A la vista de lo expuesto a BLANQUER le “parece urgente que el Estado tome cartas en la regulación jurídica de la primera industria nacional y dicte una Ley que establezca las especialidades societarias de las empresas turísticas y las singularidades contractuales orientadas a proteger a los usuarios de los servicios turísticos”.⁹

En otros casos parece que se está afectando al régimen de las obligaciones contractuales cuando, por ejemplo, se establece en la Ley 7/1995, de 6 de abril de Ordenación del Turismo de Canarias, el régimen de responsabilidades por sobrecontratación. En estas situaciones –establece el artículo 37 de dicha Ley–, la empresa hotelera estará obligada al alojamiento del usuario en otro establecimiento de la misma zona y de categoría como mínimo igual a la ofertada, sufragando los gastos de traslado y, de no ser posible, “indemnizándolo por todos los daños que se ocasionen, incluido el sufrido por pérdida de vacaciones, en su caso”.¹⁰

⁷ BLANQUER, D., (2001): 306-307. También, el mismo autor en “La ordenación jurídica de la calidad del turismo”, en ob. col. *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Tomo III, (coord. F. Sosa Wagner), Valencia, 2000, pp. 3158-3159.

⁸ Vid. BLANQUER, D., (2001): 302-306. También “La ordenación jurídica de la calidad del turismo”, cit., pp. 3155-3158.

⁹ BLANQUER, D., (2001): 314. La Propuesta de Código Mercantil elaborada por la Sección de Derecho Mercantil de la Comisión General de Codificación, editada recientemente por el Ministerio de Justicia (Madrid, 2013), dentro del Libro Quinto dedicado a los contratos mercantiles en particular, introduce un Capítulo IV sobre contratos de servicios turísticos (entre ellos los contratos de viaje combinado y de alojamiento) con un contenido muy parco en relación con la protección de los usuarios sugerida por el autor citado.

¹⁰ Una regulación parecida se establece en las leyes de turismo de otras Comunidades Autónomas, como la Ley 132/2001, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía (art. 25) o la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña (art. 89,c).

También se detecta el fenómeno descrito en la regulación reglamentaria de algunos aspectos atinentes al funcionamiento de los establecimientos de alojamiento. Así, por ejemplo, en relación con las consecuencias anudadas a la prolongación en la ocupación de la unidad de alojamiento por tiempo superior a lo contratado por parte del cliente, el Decreto 81/2010, de 25 de noviembre, de Establecimientos Hoteleros de Cantabria dispone que en el caso de que el cliente no haya desocupado su unidad de alojamiento a las doce horas del día de salida, “se presumirá que su voluntad es prolongar su estancia un día más, si bien la empresa estará legitimada para exigirle que abandone el establecimiento en la fecha pactada”. Por su parte, el Decreto de la Rioja 14/2011, de 4 de marzo, establece sobre el mismo asunto que el cliente que no abandone a las doce el alojamiento que ocupa “se entenderá que prolonga su estancia un día más”, mientras que el Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de Establecimientos Hoteleros de Andalucía, establece que ello “ocasionará el deber de abonar una jornada más”. El reciente Decreto 75/2013, de 28 de noviembre, por el que se regulan los establecimientos de turismo rural en la Comunidad de Castilla y León, se refiere al “desistimiento del servicio contratado” estableciendo, para el caso de que el turista abandone el establecimiento antes de la fecha fijada para la salida, que el titular de este “podrá pedir hasta el 50% del precio total de los servicios que queden por utilizar”. Como se puede comprobar, en todos estos casos se introduce por vía reglamentaria autonómica una consecuencia en el ámbito de la relación jurídico-privada entre el empresario hotelero y el cliente, en contra de la doctrina del TC al respecto.

En la misma línea, e incluso de forma más explícita, El Decreto 78/2004, de 8 de octubre, que aprueba el reglamento de Establecimientos Hoteleros del Principado de Asturias, contiene un Capítulo II titulado sin ambages “Régimen contractual. Derechos y obligaciones”, que se ocupa de la regulación de cuestiones tales como el régimen de reservas y cancelaciones, precios, facturación, personal, servicios incluidos en el precio, otros servicios complementarios, y otros aspectos propios de la relación jurídico-privada entre el establecimiento y su clientela. Por su parte, el Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico de Cataluña, también dedica una Sección a las “Condiciones de contratación”, cuya Subsección primera se titula abiertamente “Contrato turístico de alojamiento”, regulando entre los artículos 15 y 31 aspectos relativos a la atención y horarios de apertura, precios y facturación, camas complementarias, reservas y resarcimientos por cancelaciones, disfrute de la estancia y desalojo, entre otros.

Sin perjuicio de que se podría seguir abundando en el tema, basten los ejemplos descritos para destacar el absurdo de un sistema que debería responder a un esquema regulatorio aparentemente simple: la aplicación de la regulación estatal en la materia, sin más añadidos innecesarios.

La respuesta jurídica en estos supuestos pasaría por la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones aludidas por el Gobierno central en defensa de las competencias estatales. Siendo realistas, sin embargo, parece ingenuo en estos momentos esperar la reacción apuntada desde el ejecutivo, acuciado por problemas de mayor envergadura. Frecuentemente estas transgresiones son consideradas de escasa entidad o valorada como inoportuna su denuncia jurídica en el marco de la relación política mantenida entre el Gobierno central y un Gobierno autonómico; a veces por razones de afinidad o, contrariamente, en evitación de conflictos.

2. Diversidad de consecuencias punitivas para una misma conducta

Con frecuencia la falta de observancia del régimen de obligaciones, de corte estrictamente privado, no sólo conlleva la consecuencia civil establecida por la norma estatal sino que supone, simultáneamente, la comisión de una infracción administrativa, dispuesta por la legislación sectorial autonómica. Con ello se introduce una especie de garantía extra del cumplimiento de las obligaciones por parte del empresario, a base de añadir la amenaza disuasoria de uso del instrumental policial administrativo, justificada en una mejor protección del consumidor. La intervención de la Administración en estos casos se basa, en realidad, en la habilitación que le proporciona otra norma –la sancionadora– que adopta como presupuesto de hecho definitorio del tipo infractor la transgresión de la disciplina contractual, reconvirtiéndola en ilícito administrativo. Sólo en el caso de que la Administración intervenga se activa la correspondiente relación jurídico-administrativa, con las consecuencias previstas en la normativa de sanciones y conforme a las reglas del procedimiento sancionador.

La coexistencia de una doble posibilidad de reacción frente a un mismo supuesto de hecho, constituido por el incumplimiento de lo dispuesto en una determinada norma, se explica en base al diferente propósito, alcance y consecuencias de ambos mecanismos. La acción civil tiene la finalidad de arbitrar una vía reparadora de un supuesto daño a un interés individual, pretendiendo dar satisfacción a unas concretas pretensiones del cliente reclamante que resulta afectado por el incumplimiento del prestador del servicio. La previsión de unas consecuencias jurídicas administrativas tiene, en primer lugar, una finalidad preventiva o disuasoria, en evitación del riesgo de que se produzca la conducta no querida. En segundo lugar, si ésta llega a realizarse y se activa el procedimiento sancionador, la finalidad de éste es punitiva y no reparadora; pretende sencillamente el castigo del infractor. Se desplaza la consideración desde el interés individual del sujeto concreto que resulte afectado hacia el interés público pretendidamente protegido por la norma infringida –la lealtad de las transacciones o, más frecuentemente, la protección de

los derechos económicos de los consumidores–. Es en razón de su diferente significado, el que ambas actuaciones no se presenten meramente como una alternativa, siendo factible su actuación simultánea o superpuesta.¹¹

En este contexto, interesa resaltar que, frecuentemente, de un mismo incumplimiento se derivan distintas consecuencias sancionadoras administrativas –o ninguna–, según la Comunidad Autónoma donde se hubiera producido. Así, en el caso de modificación de precio al alza por una agencia de viajes dentro de los veinte días anteriores a la fecha de salida, dicha conducta puede ser sancionada con multa de 2.001 a 18.000 euros en Andalucía y de 4.001 a 40.000 euros en las Islas Baleares¹², mientras que en otras Comunidades no aparece tipificada explícitamente como infracción dicha conducta. Igualmente se observan diferencias en el tratamiento sancionador por incumplimiento de las obligaciones derivadas de una sobrecontratación en los establecimientos de alojamiento, a las que anteriormente se hizo referencia: multa de 1.501 a 30.000 euros en Canarias; multa de 2.001 a 18.000 en Andalucía; multa de 30.001 a 600.000 euros en Cataluña.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico la situación expuesta puede resultar conforme con el esquema de reparto competencial vigente. Desde el sentido común no lo es y por ello se comprende la crítica de los afectados. Desde su óptica, el sistema no parece justo.

¹¹ Se trata de un planteamiento de intervención administrativa sobre la actividad económica privada brillantemente descrito por S. MARTÍN-RETORTILLO. Al decir de este autor, en estos supuestos, «no hay sólo una relación de bilateralidad entre la Administración que interviene y la empresa que realiza una determinada actividad económica; tal intervención se proyecta igualmente a las actuaciones *inter privados* que aquélla realiza. La Administración encuentra así, además, un título expreso de intervención en tales actuaciones. Intervenciones que se hacen mucho más penetrantes en cuanto inciden en buena parte de las relaciones singulares a través de las que las empresas llevan a cabo su gestión». Aunque, ciertamente, ello no modifique el juego interno de las concretas relaciones jurídico-privadas, que seguirán su propio curso, sí supone una intromisión de un sujeto «externo» en su desarrollo, por lo que, en cierto sentido, puede decirse que la Administración interfiere en las indicadas relaciones. Como explica el autor citado: «La Administración al vigilar, y también *garantizar* el cumplimiento de normas que imperativamente regulan la gestión y actuación de las empresas privadas, diríase que en cierto modo pasa a ser *parte* de esas mismas relaciones»; MARTÍN-RETORTILLO, S., *Derecho Administrativo Económico*, Vol. I, Madrid, 1988, pp. 179-180.

¹² La Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, califica como infracción grave (sancionable con multa de 2.001 a 18.000 euros) el incumplimiento por las agencias de viaje de las obligaciones relativas a la modificación de los contratos establecidas en la legislación sobre viajes combinados (art. 71.13). También la Ley 8/2012, de 19 de julio, de Turismo de Baleares, califica como infracción grave el incumplimiento del régimen previsto en la normativa reguladora de viajes combinados para los supuestos de modificación de los elementos esenciales del contrato (art. 105.v), pero, en este caso, la sanción prevista oscila entre los 4.001 y los 40.000 euros.

3. Regulación autonómica de los establecimientos hoteleros

El empresario turístico, y específicamente el hotelero, se ve sujeto a normas que fijan concretos deberes del mismo al inicio y durante el funcionamiento de su actividad y, en su caso, en relación con los requisitos del establecimiento donde esta se desarrolla. En el caso del turismo, al constituir competencia exclusiva autonómica, dicha normativa suele consistir en un tándem integrado por la ley turística regional correspondiente más el reglamento de desarrollo de la actividad concreta.

Dichas normas pueden tener por objeto deberes a cargo del empresario que han de ser cumplimentados ante la Administración pública competente lo que, invariablemente, genera la correspondiente relación de naturaleza jurídico-administrativa. Es el caso de aquellos preceptos que establecen la necesidad de presentar una declaración responsable para la inscripción en un Registro específico, como requisito previo para el ejercicio legal de la actividad pretendida.

O pueden tener como objeto la regulación de las conductas de los empresarios, quedando en un segundo plano el sujeto Administración, cuya actividad se contempla de forma indirecta, quedando únicamente configurada como una posibilidad de intervención, por así decirlo, *latente*. Así, cuando se establecen deberes de comportamiento tales como los de facilitar los servicios con la máxima calidad de acuerdo con la categoría del establecimiento, o cuidar el buen trato dispensado a la clientela por parte del personal, o dar la máxima publicidad a los precios de los servicios ofertados.

Finalmente, una parte relevante de la aludida normativa se centra en determinar las condiciones y requisitos de los establecimientos donde se desarrollan las actividades. Así, especialmente en el caso de los establecimientos hoteleros, reglas que determinan los requisitos mínimos estructurales y de las instalaciones de cada establecimiento en función de la categoría pretendida.

En todos los casos se trata de normas de naturaleza estrictamente administrativa, cuya comparación resulta igualmente de interés a los fines del presente trabajo.

Conviene no obstante hacer un par de precisiones con carácter previo al examen que se hace en este apartado. En primer lugar, que se han acotado sólo varios elementos significativos homogéneos para poder llevar a cabo su comparación. En segundo lugar, que el examen no es exhaustivo —en el sentido de que no se examinan siempre y en todo caso las diecisiete normas auto-

nómicas¹³, porque no se ha considerado necesario y en el ánimo de no eternizar la exposición. A los efectos de este trabajo el objetivo es destacar que existen diferencias significativas entre las distintas regulaciones autonómicas sobre la actividad turística de alojamiento y, posteriormente, valorar su oportunidad. Asunto, por cierto, escasamente tratado en sede doctrinal.

A. Falta de uniformidad respecto a la clasificación de los establecimientos

La normativa turística ha utilizado tradicionalmente tres elementos para determinar la clasificación de los establecimientos hoteleros: a) *Grupos*, atendiendo

¹³ Se relacionan, no obstante, a continuación los Decretos autonómicos reguladores de los establecimientos hoteleros, sin especificar sus modificaciones y seguidos de las correspondientes abreviaturas para ser citados en el texto: Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de Establecimientos Hoteleros de Andalucía (DAndalucía); Decreto 153/1990, de 11 de diciembre, Reglamento de construcción e instalación de hoteles para su clasificación en Aragón (DAragón); Decreto 78/2004, de 8 de octubre, Reglamento de establecimientos hoteleros de Asturias (DAsturias); Decreto 20/2011, de 18 de marzo, por el cual se establecen las disposiciones generales de clasificación de la categoría de los establecimientos de alojamiento turístico en hotel, hotel apartamento y apartamento turístico de las Illes Balears (DBaleares); Decreto 142/2010, de 4 de octubre, aprueba el Reglamento de Actividad Turística de Alojamiento y se modifica el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos (DCanarias); Decreto 81/2010, de 25 de noviembre, regula los establecimientos hoteleros en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria (DCantabria); Decreto 77/1986, de 12 de junio, de clasificación de los alojamientos hoteleros en Castilla y León (DCLeón); Decreto 4/1989, de 16 de enero, de Ordenación y clasificación de establecimientos hoteleros de Castilla-La Mancha (DCMancha); Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico de Cataluña (DCataluña); Decreto 153/1993, de 17 de agosto, regula los establecimientos hoteleros en la Comunidad Valenciana (DCValenciana); Decreto 235/2012, de 4 de diciembre, establece la ordenación y clasificación de los Alojamientos Turísticos Hoteleros de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DExtremadura); Decreto 267/1999, de 30 de septiembre, establece la ordenación de los establecimientos hoteleros de Galicia (DGalicia); Decreto 159/2003, de 10 de julio, de Ordenación de Establecimientos Hoteleros de la Comunidad de Madrid (DMadrid); Decreto 91/2005, de 22 de junio, regula los establecimientos hoteleros en la Región de Murcia (DMurcia); Decreto Foral 146/2005, de 26 de diciembre, aprueba el Reglamento de ordenación de los Establecimientos Hoteleros en la Comunidad Foral de Navarra (DNavarra); Decreto 102/2001, de 29 de mayo, establece la ordenación de los establecimientos hoteleros del País Vasco (DPVasco); Decreto 14/2011, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja (DRioja). Como se puede observar, la mayoría de las CCAA han optado por la política normativa de establecer un reglamento específico para regular los establecimientos hoteleros, mientras que en Baleares, Canarias, Cataluña y La Rioja, se incluye la regulación de otros tipos de alojamiento en el mismo Decreto.

a consideraciones estructurales del establecimiento y a las características de sus instalaciones y servicios; b) *Categorías*, elemento que indica el nivel de calidad del establecimiento dentro de cada grupo; c) *Modalidad/Especialidad*, atendiendo a criterios como la ubicación geográfica del establecimiento, las características arquitectónicas del edificio, las peculiaridades de las instalaciones o de los servicios prestados. La base de dicha clasificación fue establecida por una normativa estatal¹⁴ que fue tomada como referente por las CCAA al establecer sus propias regulaciones sobre la materia y cuyo esquema básico es todavía detectable en estas. No obstante ese tronco común, la normativa autonómica ha venido introduciendo particularidades, tanto con respecto a los contenidos de cada uno de los elementos aludidos como también en el uso de la terminología, confundiendo lo que se considera incluido bajo cada elemento, por lo que el resultado final dista de ser uniforme. Haciendo un esfuerzo de sistematización, un tanto forzado, se podrían distinguir dos grupos de CCAA con un sistema similar, a los que habría que añadir los casos de cuatro Comunidades con un esquema peculiar.

a) En primer lugar, un conjunto de Comunidades que establecen la clasificación sobre la base de tres grupos [Hoteles (H) y Hoteles-Apartamentos (HA); Hostales (Hs) y Pensiones (P)] asignando las correspondientes categorías dentro de cada uno, conforme al esquema representado en las dos primeras líneas de la tabla 1 y las particularidades que se indican en las líneas de cada Comunidad.

b) En segundo lugar, un conjunto numeroso de Comunidades que, habiendo decidido suprimir los hostales¹⁵, establecen la clasificación sobre la base de dos grupos, conforme al esquema y con las particularidades que se representan en la tabla 2.

c) En tercer lugar, el esquema clasificatorio establecido por cuatro CCAA no encaja en ninguno de los dos descritos.

La Comunidad de Madrid establece tres grupos: 1) Hoteles, de categoría de 1 a 5* y GL, pudiendo denominarse Hoteles-Apartamentos cuando tengan ciertas características, en cuyo caso sólo se podrán clasificar en categorías de 1 a 4*; 2) Pensiones y Hostales, de categoría de 1 a 3*; 3) Casas de Huéspedes, de categoría única.

¹⁴ Vid. Orden de 19 de julio de 1968, sobre clasificación de los establecimientos de hostelería y Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, de ordenación de los establecimientos hoteleros. Respecto al modelo establecido por este último RD y su sustitución paulatina por diferentes modelos autonómicos a la que nos referimos a continuación, vid. SANZ DOMÍNGUEZ, C., La autorización y clasificación de establecimientos hoteleros en el Ordenamiento Español, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 62, 2006, págs. 169 ss.

¹⁵ Sin perjuicio del reconocimiento de los existentes a través de las correspondientes disposiciones adicionales o transitorias.

Tabla 1

GRUPOS	1. Hoteles y HA	2. Hostales	3. Pensiones
CATEGORÍAS	1 a 5*	1 a 2*	Categoría única
ARAGÓN	H y HA son modalidades en Grupo 1	Categoría única	- (1)
GLEÓN	H, HA y Moteles son modalidades en Grupo 1	-	-
CVALENCIANA	H y HA son modalidades en Grupo 1(2)	Hs y Hs-residencia son modalidades en Grupo 2	-
EXTREMADURA(3)	-	-	-
NAVARRA(4)	Añade Hotel Rural	Distingue entre categoría General o Rural	1 y 2*
RIOJA	HA se considera especialidad	-	-

(1) El guión indica equivalencia con el esquema reflejado en las dos primeras líneas.

(2) El DCValenciana establece cuatro modalidades en el Grupo 1: Hoteles, de categoría de 1 a 5* y GL (Gran Lujo); Hoteles-Apartamentos, de categoría de 1 a 5* y GL; Hotel-Residencia, de categoría de 1 a 3* y Hoteles-Apartamento-Residencia, de categoría de 1 a 3*.

(3) El DExtremadura utiliza la expresión "clases" en vez de "grupos".

(4) El DNavarra utiliza la expresión "modalidades" en vez de "grupos".

Andalucía ha establecido cuatro grupos: 1) Hoteles, de categoría de 1 a 5* y GL; 2) Hoteles-Apartamento, de categoría de 1 a 5*; 3) Hostales, de categoría de 1 o 2*; 4) Pensiones, de categoría única. Pero donde reside la diferencia significativa de la regulación andaluza es en la introducción de la "modalidad" como elemento obligatorio de clasificación añadido. Así, dependiendo de su ubicación territorial, los establecimientos han de clasificarse obligatoriamente en una de las siguientes modalidades: playa, ciudad, rural o carretera. Y ello no tiene sólo una finalidad informativa, sino que lleva anudada la obligación de cumplimiento de unos requisitos de naturaleza urbanística, en ciertos casos y circunstancias, que resultan gravosos, por lo que han de ser tenidos muy en cuenta por el empresario/inversor.¹⁶

¹⁶ Entre otras, la exigencia de una *ratio* de 110 m² de parcela neta por unidad de alojamiento que, en la práctica, supone limitar el número máximo de unidades que el empresario promotor puede implantar en función de la superficie del solar de que disponga. Sobre el tema puede verse SOLA TEYSIÉRE, J., *Los Establecimientos Hoteleros*, en Manual de Derecho Administrativo del Sector

Tabla 2

GRUPOS	1. Hoteles y HA	2. Pensiones
CATEGORÍAS	1 a 5*	1 a 2*
ASTURIAS		
CANTABRIA (1)		Categoría única
CMANCHA	Incluye además la modalidad Motel de categoría única	
CATALUÑA	H y HA son modalidades en Grupo1 (2)	Hs o P, de categoría única, identificada por una P
GALICIA	Incluye además las modalidades de Hotel balneario y Hotel talaso	1 a 3*
MURCIA (3)	Hoteles pueden clasificarse en GL	
PVASCO	H y HA son modalidades en Grupo1	

(1) El DCantabria establece, en realidad, tres grupos en vez de dos, siendo los tipos de establecimiento los mismos: H, HA y P.

(2) El DCataluña establece siete categorías para este grupo: 1 a 4*, 4* superior, 5* y Gran Lujo o GL. Por otra parte, los establecimientos del grupo segundo pueden ser hostales o pensiones, pero identificados con una P.

(3) El DMurcia establece, en realidad, tres grupos en vez de dos, siendo los tipos de establecimiento los mismos: H, HA y P.

En Canarias se distinguen cuatro “tipos” de establecimientos hoteleros, en función de la calificación del suelo, de los servicios prestados y del diseño arquitectónico o tipología edificatoria: 1) Hotel, de categoría de 1 a 5* y GL; 2) Hotel urbano, de categoría de 1 a 5* y GL; 3) Hotel emblemático, de categoría única; 4) Hotel rural, de categoría única. En esta Comunidad se ha decidido la supresión de las pensiones (subsistiendo las autorizadas previamente), así como la re-clasificación de oficio de los hoteles-apartamento en hoteles, bajo la categoría que les corresponda.

Turístico (Dir. Fernández Ramos, S.), ed. Tecnos, Madrid 2013, págs. 123-124. También SOLA TEYSSIERE, J., “La ordenación del turismo y sus relaciones con la ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente”, «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 53, Enero-Marzo 2004, págs. 109 a 131.

Por último, la reciente Ley del Turismo balear¹⁷ clasifica en cuatro grupos los establecimientos hoteleros: Hoteles, Hoteles de ciudad, Hoteles apartamentos y Alojamientos de turismo interior. El DBalcares establece hasta ocho categorías para la clasificación de los hoteles y hoteles apartamentos: 1, 2 y 3 *, 3* “superior”, 4*, 4* “superior”, 5* y 5* “gran lujo”. La ley dispone que los alojamientos de turismo interior tendrán su propia categoría.¹⁸

Además de lo anterior, un numeroso grupo de CCAA¹⁹ contempla un elemento complementario de clasificación, de carácter voluntario, al que se denomina especialidad, bajo esquemas y criterios variados.

Como es sabido, la clasificación de un establecimiento hotelero tiene su expresión gráfica de cara al usuario a través de un distintivo que debe usarse en la publicidad y relaciones con los clientes y, físicamente, en una placa a la entrada del propio establecimiento. También en este punto la determinación de los formatos de los distintivos por parte de las distintas Comunidades difiere de unas a otras, pudiendo un mismo tipo de establecimiento (póngase por caso un hostel típicamente urbano de dos estrellas) venir representado con diferente distintivo y color, según la región de ubicación, generando así la consiguiente confusión en el usuario.

B. Diferencias no significativas con respecto a los requisitos de infraestructura y servicios

Los Decretos autonómicos suelen establecer, bien en los propios textos o en unas tablas dispuestas en anexos, los distintos requisitos exigidos a los establecimientos hoteleros en función de su grupo y categoría. Un esquema extendido es el de sistematizar dichos requisitos distinguiendo entre los relativos a: a) infraestructura de las distintas áreas habituales en un establecimiento hotelero (zonas comunes, de usuarios, de servicios); b) instalaciones (climatización, telefonía, internet); c) servicios prestados.

Como botón de muestra, a continuación se contrastan algunos requisitos significativos relativos a las infraestructuras, instalaciones y servicios referidos a los hoteles de cuatro estrellas.

¹⁷ Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears.

¹⁸ También se reconoce en esta Comunidad la subsistencia de las pensiones y hostales autorizados previamente.

¹⁹ Andalucía, Asturias, Baleares, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid, País Vasco, La Rioja.

a) Un requisito clásico de infraestructura, exigido tradicionalmente a los establecimientos hoteleros por la normativa española, es la exigencia de una superficie mínima de cada unidad de alojamiento, variando esta en función de la categoría del establecimiento.

Si comparamos la superficie mínima exigida para una habitación doble en un hotel de cuatro estrellas por los distintos Decretos autonómicos el resultado es el siguiente: a) doce CCAA coinciden en exigir un mínimo de 16 metros cuadrados; b) dos exigen más superficie, como es el caso de La Rioja que establece un mínimo de 18 m² y de Canarias que establece como mínimo general 25 m², pudiendo reducirse a 22 m² en el caso de hotel urbano y a 19 m² en los casos de hoteles emblemático o rural; c) tres exigen menor superficie, como en el caso de Cataluña y Navarra donde el mínimo establecido es 15 m², o Baleares que establece 14 m².²⁰

b) En relación con las instalaciones hemos examinado la exigencia o no de climatización en las zonas de uso común, igualmente respecto a un hotel de cuatro estrellas de categoría. El resultado en este caso es contundente: dieciséis CCAA establecen este requisito. Sólo Canarias no lo exige, lo que puede estar justificado en la especial climatología de estas islas.²¹

c) Respecto al apartado servicios, se ha examinado la exigencia o no de servicio de bar o cafetería, también respecto a un hotel de categoría de cuatro estrellas, arrojando un resultado similar al anterior: dieciséis CCAA establecen este requisito, siendo la Comunidad Foral de Navarra la única que no lo ha previsto en su reglamento.

A la vista de lo anterior –y de la comparación de otros elementos que no traemos al texto por razones de extensión– cabe deducir que, por contraste con las normas de clasificación, los requisitos examinados no varían demasiado de unas regulaciones autonómicas a otras. Lo cual tiene todo el sentido, en nuestra opinión, tratándose de requisitos de índole técnico que, precisamente por ello, deben de ser uniformes.

²⁰ Téngase presente que, en esta última Comunidad, rige el sistema *Hotelstars*, que se explicará, asignando una puntuación creciente a medida que se incrementa la superficie de la habitación. Ello y la madurez y calidad del sector en la región hace improbable que un hotel de cuatro estrellas disponga habitaciones del tamaño indicado en las islas, aunque la norma, en teoría, lo hace posible. En el caso de Canarias, el mínimo exigido incluye la superficie del baño, con lo que la comparación no es homogénea.

²¹ El DCanarias sólo establece la exigencia de aire acondicionado en las zonas comunes para hoteles de categoría cinco estrellas gran lujo.

C. Estado de la cuestión en relación con algunas reglas de funcionamiento de los establecimientos

La normativa autonómica suele regular asimismo una serie de aspectos que están muy relacionados específicamente con el funcionamiento de los establecimientos hoteleros, de entre los que examinaremos comparativamente algunos significativos.

a) En primer lugar, atenderemos al denominado principio de unidad de explotación, que supone que la totalidad de las unidades de alojamiento y demás elementos del edificio ocupados por el establecimiento han de ser gestionados por una única empresa. Esta regla trata de evitar que ciertos establecimientos edificados originalmente para un uso de alojamiento turístico terminen dedicando parte de sus habitaciones o apartamentos a un uso particular conviviendo en el mismo edificio con otras dedicadas a su explotación hotelera, contraviniendo así el destino y uso urbanístico de la edificación. También se persigue evitar que dentro de un mismo establecimiento distintas unidades de alojamiento sean gestionadas por distintas empresas, pudiendo ello generar situaciones conflictivas de cara a los usuarios. Es por ello que se prohíbe la existencia en el establecimiento de unidades de alojamiento no gestionadas por la empresa titular o que estén destinadas a un uso residencial u otro distinto del turístico.

La regla afecta significativamente a la empresa explotadora que debe poder probar ante la Administración turística que está en condiciones de gestionar el establecimiento completo, lo cual no revestirá dificultad en el caso de que sea la única propietaria del edificio. Por el contrario, en el caso de que la propiedad del establecimiento sea compartida por varias personas, la empresa titular deberá disponer de contratos de arrendamiento o de gestión de servicios suscritos con los propietarios, de tal manera que ello le permita asumir la explotación continuada de la totalidad de las unidades de alojamiento del inmueble de que se trate.

El principio es recogido mayoritariamente por la legislación de diez CCAA mientras que no se contempla expresamente en siete de ellas: Aragón, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura y La Rioja.

b) El Estatuto de Directores de establecimientos de empresas turísticas de 1972²², dispuso la obligatoria existencia de un director al frente de los estableci-

²² Aprobado por Orden de 11 de agosto de 1972. Formalmente derogado expresamente por Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, que deroga diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio.

mientos hoteleros. La figura del director tiene relevancia en la actividad hotelera en cuanto actúa como interlocutor ante los usuarios y también ante la Administración turística. Al pasar la competencia de turismo a las Comunidades Autónomas son las normas reglamentarias autonómicas sectoriales a las que corresponde establecer o no dicha obligación y, en su caso, requisitos relacionados con la misma, como puede ser la comunicación de los nombramientos y ceses de director a la administración turística.

La normativa de cinco Comunidades Autónomas se ocupa expresamente de la figura del director, bien acotando los casos en que es obligatoria (Andalucía, Extremadura), bien recogiendo la exigencia con carácter general (Cantabria, Galicia, Murcia). Por el contrario, la mayor parte de los reglamentos autonómicos sobre establecimientos hoteleros no establece su obligatoriedad. Lo que, obviamente, no impide que la mayoría de los establecimientos hoteleros en dichos territorios cuenten con esta relevante figura para su gestión. Simplemente, no es un imperativo normativo.

c) En tercer lugar nos referiremos a ciertas obligaciones relacionadas con las operaciones de *check in*. Los establecimientos hoteleros tienen las obligaciones de llevar un libro de registro de viajeros y de cursar los correspondientes partes de entrada, derivadas de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana y, por tanto, de ámbito nacional. Junto a ello, la normativa turística autonómica suele disponer adicionalmente el deber de entregar al usuario un *documento de admisión* en el que consten ciertos datos, como los identificativos del establecimiento, el número de la unidad de alojamiento asignada; el número de personas que ocuparán dicha unidad, las fechas de entrada y salida, etcétera. Una copia de dicho documento debe ser guardada por el establecimiento durante un determinado período de tiempo a disposición de la inspección de turismo.

El examen de la reglamentación autonómica arroja que las CCAA disponen mayoritariamente la exigencia de dicho requisito, mientras que las Comunidades de Islas Baleares, Castilla y León y Madrid no lo establecen expresamente, lo que no implica que no utilicen un documento de este tipo o similar (ficha, tarjeta de entrada).²³

d) En relación con el período de estancia del cliente en la unidad de alojamiento, numerosos Decretos autonómicos, tras aludir a la libertad de pacto entre

²³ Probablemente en la consideración de que deben aplicar *supletoriamente* el artículo 2 de la Orden de 15 de septiembre de 1978, que dispone dicho requisito y no ha sido formalmente derogada, como se explica en el siguiente subapartado e) infra.

partes, suelen establecer por defecto una hora de entrada y de salida que difiere en algunos casos. Por ejemplo, en Andalucía la hora de entrada y salida es a las 12 horas, con posibilidad de retrasar la primera; en Cantabria, la hora de entrada es a las 13 y la de salida a las 12; en Cataluña la entrada es entre las 12 y las 16 horas y la salida a las 12, con posibilidad de adelantar esta última; mientras que en Madrid y Galicia la hora de entrada se establece a las 15 y la de salida a las 12.

e) Otro aspecto singular y relevante de la gestión hotelera es el relativo a las reservas. La Orden de 15 de septiembre de 1978, que establece el régimen de precios y reservas en alojamientos turísticos, fue la norma estatal que estableció las reglas que venían aplicándose al respecto.

Varios Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de turismo a las Comunidades Autónomas consideraban afectada dicha norma como consecuencia de la atribución a las CCAA de la competencia en materia de ordenación de la industria turística en su respectivo ámbito territorial. La regulación autonómica posterior ha producido un mosaico de situaciones normativas al respecto. Así, algunas CCAA han regulado la materia en Decretos específicos sobre precios y reservas (Aragón, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura y Galicia). Otras se ocupan del tema en los reglamentos reguladores de alojamientos turísticos (Asturias, Cataluña, Navarra, País Vasco y La Rioja). Las CCAA de Cantabria, Madrid y Murcia incluyen sendos preceptos sobre reservas en los reglamentos de alojamientos, aunque sólo para básicamente remitir la cuestión al acuerdo entre las partes. El DCanarias va más allá en esta línea al declarar expresamente en su parte expositiva la supresión de la normativa previa relativa a las reservas por entender que “son actividades inherentes a la gestión de cada uno de los establecimientos y no deben regularse de forma general, sino atender a la particularidad de cada uno de ellos, y a los acuerdos de parte que se den entre la titularidad y el usuario del establecimiento”. Finalmente en las Islas Baleares, Andalucía y Castilla y León no se encuentra una regulación específica sobre la materia, habiendo declarado formalmente sin embargo las dos últimas la no aplicación de la Orden de 15 de septiembre de 1978 en sus respectivos territorios.²⁴

Al margen de la complicación del esquema regulatorio expuesto de cara a su aplicación por los operadores, lo verdaderamente relevante es que arroja como resultado una disparidad de regulaciones en un asunto tan cotidiano en la gestión

²⁴ En Andalucía por medio del Decreto 80/2010, de 30 de marzo y en Castilla y León por medio de la Orden de 15 de septiembre de 1986.

hotelera como es el régimen de los anticipos de precio en las reservas así como respecto a las indemnizaciones por cancelación de las mismas. En consecuencia, se produce una falta de seguridad jurídica, para hoteleros y clientes, en un tema que, como bien apuntan algunas de las regulaciones aludidas, parece más de derecho privado que propio de una rígida regulación administrativa.

En este sentido puede resultar de interés recordar que en 2010 el Gobierno central consideró conveniente llevar a cabo una actuación de “limpieza” y clarificación normativa derogando expresamente hasta doce normas reglamentarias estatales, muchas de ellas preconstitucionales, que contenían el grueso de la regulación turística estatal. Así, por medio del Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, se derogan el Estatuto ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas de 1965, el Decreto de medidas de Ordenación de la Oferta Turística de 1974, así como diversos Reales Decretos y Órdenes Ministeriales reguladores de distintas actividades turísticas específicas, como los establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos, campamentos de turismo, agencias de viajes, restaurantes y cafeterías.

En la parte expositiva del Real Decreto citado se justifica esta derogación masiva en el marco de las operaciones de adaptación normativa a la Directiva de Servicios²⁵ toda vez que, asumidas las competencias exclusivas en materia de turismo por parte de las Comunidades Autónomas, deben ser estas las que adapten las correspondientes normas de ordenación de manera conforme a la citada Directiva. En dicho marco “se derogan diversas normas reglamentarias estatales que todavía regulan, por lo menos con carácter supletorio, el acceso a algunas actividades turísticas y su ejercicio”.

Curiosamente, sin embargo, la Orden de 15 de septiembre de 1978, sobre precios y reservas no se ha incluido en el listado del Decreto y no ha sido, hasta el momento, formalmente derogada. ¿Se debe ello a que la Administración estatal considera que parte al menos del contenido de dicha Orden regula aspectos contractuales entre el empresario hotelero y los clientes y, por ende, es materia de su competencia? ¿O que no ha considerado conveniente su eliminación pensando en una posible aplicación *supletoria* del mismo?

²⁵ Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

II. DESLINDANDO LO TEÓRICAMENTE DIFERENCIAL DE LO QUE PODRÍA SER COMÚN

La descripción expuesta permite visualizar la dispersa realidad normativa atinente a las actividades turísticas, a la vez que pone de manifiesto la potencial inseguridad²⁶ que dicha circunstancia puede generar en los sujetos afectados por su aplicación.

Obsérvese que ello se produce en un sector que, desde el punto de vista competencial, podemos calificar de “corte limpio”: el grueso de las competencias han sido calificadas como competencia exclusiva autonómica; no se da el esquema regulación básica y de desarrollo; y la atribución competencial ha sido tradicionalmente aceptada y poco controvertida. No obstante, la distorsión salta a la vista.

1. Política turística, contratos turísticos y requisitos administrativos

Para avanzar en la línea propuesta, conviene reflexionar sobre los distintos aspectos que comprende la materia turismo, desde el punto de vista de su regulación. A efectos de lo cual se puede diseccionar dicho campo en tres grandes áreas:

a) Política turística

En primer lugar se puede localizar un conjunto de normas turísticas que predominantemente se materializan a través de una actividad directamente realizada o dirigida por la administración, como son las relacionadas con la promoción, fomento o planificación del sector. Los Estatutos de Autonomía que detallan el contenido que comprende la competencia exclusiva sobre turismo²⁷ mencionan expresamente estas funciones.

²⁶ Así fue señalado por PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M., *La intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros*, Granada 2000, p. 122. Dicha situación de dispersión tiene su reflejo lógico en la existencia de significativas diferencias procedimentales y de gestión administrativa para la implantación de empresas turísticas según la CA. El segundo informe sobre los trámites administrativos para la creación de empresas de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, *Evaluación de las trabas administrativas para la creación de empresas*, 2012 (disponible en www.aeval.es), que toma como uno de los tipos de empresas analizadas el supuesto denominado *Hotel +* (Hotel de características predefinidas que incluye restaurante), pone de manifiesto importantes diferencias tanto en tiempo de tramitación como en costes (que puede superar los 4.500 euros, asociado principalmente a trámites municipales) según el territorio de implantación del establecimiento (vid., especialmente, págs. 137 a 142 del informe).

²⁷ V. gr. Cataluña (art. 171), Andalucía (art. 71).

En nuestra opinión, en estos aspectos entra dentro de lo razonable que haya diferencias regulatorias entre las Comunidades en tanto, por decirlo de alguna manera, se trata de cuestiones que son expresión directa de una determinada manera de hacer política turística. Se entiende que la administración turística de Andalucía despliegue una estrategia de promoción turística distinta a la de Castilla y León. También que la actividad administrativa de fomento del sector sea diferente en la Comunidad Valenciana y en Madrid. Y, por supuesto, que la planificación sectorial y territorial turística sea —necesariamente diríamos— distinta en Canarias que en Extremadura.

Los anteriores aspectos reflejan, por lo general, una política diferencial de cada Comunidad, justificada en sus propias peculiaridades (geográficas, tipo de oferta predominante, etc.), normalmente aceptada por los actores del sector. Y no suelen ser considerados polémicos, en tanto no distorsionan.

b) Contratos turísticos

Hay sin embargo otra parcela normativa que nos merece una opinión bien distinta. Se trata del grupo normativo que afecta a la actividad de las empresas turísticas y, dentro del mismo, específicamente un conjunto de normas que se ocupan de la vertiente relacional entre las empresas turísticas y los usuarios. Como se ha resaltado, este tipo de normas, en cuanto dispongan efectos incidentes en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas, han de ser consideradas obligaciones contractuales y, por ende, incluidas en el acervo competencial del Estado *ex* artículo 149.1.6 y 8 CE, conforme a la doctrina constitucional citada supra. Y sin embargo, como se ha puesto de manifiesto a lo largo del presente trabajo, algunas CCAA disponen de normas, formalmente en vigor, que establecen los aludidos efectos.

Conforme a una ortodoxia estrictamente jurídica, la reacción del Estado debiera de ser la impugnación de dichas normas ante el Tribunal Constitucional. No obstante, teniendo en cuenta las actuales circunstancias —políticas principalmente—, parecería estratégicamente preferible abordar el asunto planteado desde una actitud proactiva y, aparentemente, menos agresiva: la iniciativa de regulación por parte del Estado del contrato de alojamiento. Ciertamente, la propuesta de Código Mercantil publicada recientemente²⁸ dedica tres artículos a la

²⁸ Propuesta de Código Mercantil elaborada por la Sección de Derecho Mercantil de la Comisión General de Codificación. Ministerio de Justicia, Madrid, 2013. Disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/12842461-F730-40AB-8CB4-9242D1AF8553/240135/Propuesta_codigo_mercantil.pdf.

regulación de dicho contrato²⁹. Sin embargo, el carácter genérico de sus reglas no asegura la resolución de los problemas anteriormente planteados lo que requeriría una regulación más pormenorizada, al estilo de la dispensada a los viajes combinados por la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.³⁰

La estrategia normativa no debe perder de vista la cuestión práctica de fondo: se trata simplemente de restaurar la uniformidad en la regulación de aspectos que inciden en la gestión hotelera. La ruptura de dicha uniformidad, que no debiera de haberse producido, es susceptible de generar disfunciones en la gestión de las empresas. En nuestra opinión, la dispersión normativa actual va a contracorriente de la tendencia empresarial y puede dificultar la implantación de procesos de normalización utilizados en la gestión de las empresas, especialmente en el caso de cadenas hoteleras que no se limiten a un ámbito local o regional. Sin que, por otra parte, se aprecie que incorpore un valor añadido notable en términos de protección del usuario, que sería lo que, a la postre, justificaría su implantación.

²⁹ Artículo 534-12. *Noción*.

Por el contrato de alojamiento, el titular de un establecimiento de alojamiento se obliga frente a su cliente a cederle el uso de uno o varias habitaciones o dependencias, así como a la custodia de su equipaje, y a prestarle otros servicios, a cambio de una contraprestación en dinero.

Artículo 534-13. *Derechos y obligaciones del titular del establecimiento de alojamiento*.

1. El titular del establecimiento de alojamiento estará obligado a prestar los servicios de alojamiento, proporcionando y manteniendo al cliente en el uso y disfrute pacífico de la habitación contratada durante el tiempo pactado. El acceso a las dependencias complementarias se realizará en los términos pactados, entendiéndose libre y gratuito salvo que se haya comunicado su precio con anterioridad a la celebración del contrato.

2. Asimismo, el titular del establecimiento de alojamiento estará obligado a proporcionar servicios complementarios y adicionales en los términos pactados, y normalmente con remuneración independiente.

3. Como consecuencia de su obligación de custodia, el titular del establecimiento de alojamiento responderá de los efectos introducidos por los viajeros en su establecimiento con su conocimiento.

4. Los créditos del titular del establecimiento de alojamiento derivados del contrato de hospedaje y de servicios complementarios tendrán carácter privilegiado respecto de los bienes muebles propiedad del deudor introducidos en el establecimiento de alojamiento y en cualquiera de sus dependencias.

Artículo 534-14. *Obligaciones del cliente*.

El cliente estará obligado a pagar el precio de la habitación, y, en su caso, los eventuales servicios complementarios contratados, así como a respetar las normas de seguridad e higiene de los establecimientos hoteleros."

³⁰ Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

c) Regulación administrativa de las empresas y establecimientos turísticos

En tercer lugar, la competencia autonómica sobre turismo incluye *la regulación y clasificación de las empresas y establecimientos turísticos*, como se establece expresamente en algunos Estatutos de Autonomía.³¹

Como se dijo, al amparo de esta competencia, todas las CCAA han dictado normas atinentes al inicio de las actividades, al funcionamiento de la actividad misma, así como a los requisitos del establecimiento donde esta se desarrolla. Ello ha generado la aparición de diecisiete grupos normativos (leyes más reglamentos de desarrollo) sobre turismo diferentes, de aplicación en cada CCAA.

Se trata de normas de naturaleza administrativa que, frecuentemente, tienen un reflejo en la vertiente relacional entre las empresas turísticas con la administración y cuyo incumplimiento conlleva consecuencias administrativas.

La valoración de esta ingente normativa, conforme a lo ya examinado, puede ser resumida como sigue:

1. Se observa que los requisitos relativos a los establecimientos *suelen* ser muy similares, habiendo prevalecido, afortunadamente, en este aspecto el criterio técnico.

2. Por lo general, las reglas relativas al funcionamiento y gestión de dichos establecimientos se asemejan. Aunque se detectan algunas diferencias significativas en aspectos relevantes, que deberían ser corregidas en el sentido indicado supra, para no entorpecer la actividad normalizada de las cadenas hoteleras.

3. Se detectan diferencias en las regulaciones atinentes al control administrativo de las actividades, entre las que sobresale, por su trascendencia en el sector, la diversidad en la regulación administrativa de la clasificación de los establecimientos de alojamiento y, más concretamente, respecto a los establecimientos hoteleros, en lo que nos centramos a continuación.

³¹ V. gr. Cataluña, Andalucía, Aragón, Islas Baleares.

2. ¿Existen razones de peso que justifiquen sistemas de clasificación diferente de los establecimientos hoteleros en cada CA?

Para empezar, conviene manifestar que, a nuestro juicio, la clasificación es conveniente para los usuarios turísticos³² y también para los distintos operadores en el sector; especialmente los intermediarios.³³

Por otra parte, la clasificación es claramente de naturaleza administrativa y jurídicamente pertenece a la competencia autonómica. Por tanto, en términos de estricta ortodoxia jurídica, en principio, es lícita la diversidad regulatoria y no necesita ser justificada.

Cuestión diferente es si dicha diversidad resulta razonable y conveniente, teniendo en cuenta sus efectos adversos en un doble frente.

A los operadores turísticos les genera no sólo “incomodidad” sino también un coste, consecuencia de la necesidad de adaptación a cada normativa de aplicación según la ubicación del establecimiento hotelero proyectado³⁴. Como se viene insistiendo, ello afecta especialmente a las cadenas hoteleras con presencia en varios territorios autonómicos y también a los intermediarios.

A los usuarios turísticos, sean nacionales o extranjeros, les genera, como mínimo, confusión³⁵, que puede derivar en una pérdida de confianza en el sistema de clasificación como expresión del nivel de calidad de los establecimientos.³⁶

³² En este sentido CALLAN, R. J., *Statutory hotel registration and grading: a review*, International Journal of Contemporary Hospitality Management, V. 6 n° 3, 1994, págs. 11-17, enfatiza que la principal razón de la clasificación es la protección del cliente (pág. 16).

³³ Sobre los objetivos, criterios y otros aspectos relevantes de la clasificación en general, vid. el breve pero interesante artículo de PIERRET, F., *About hotel classification systems*, publicado el 9 de enero de 2013 en el foro UNWTO AGORA, disponible en <http://www2.unwto.or/en/agora>. También SANZ DOMÍNGUEZ, C. (2006): 152 ss.

³⁴ Para NÚÑEZ-SERRANO, J. A., TURRIÓN, J. y VELÁZQUEZ, F. J., *Are stars a good indicator of hotel quality? Asymmetric information and regulatory heterogeneity in Spain*, Rev. Tourism Management n° 42, 2014, págs. 77-87, hay evidencias de la existencia de sesgos o distorsiones (“biases”) entre las diferentes regulaciones regionales. Así, parece más fácil obtener ciertas categorías en ciertas regiones que en otras (pág. 86).

³⁵ En este sentido PÉREZ GUERRA, R. Y CEBALLOS MARTÍN, M., (2000): pp. 119 y 122.

³⁶ Conclusión a la que llegan, en su interesante trabajo, NÚÑEZ-SERRANO, J. A., TURRIÓN, J. y VELÁZQUEZ, F. J., (2014). Tras poner de manifiesto el grado de heterogeneidad introducido en el sistema de clasificación por la coexistencia de diferentes regulaciones regionales, destacan la responsabilidad de dicha fragmentación en el consecuente deterioro y pérdida de credibilidad de las categorías oficiales como estándar de calidad (págs. 85-86).

Teniendo en cuenta que la clasificación cumple, entre otras, una función de “normalización” de la oferta, de cara a facilitar información transparente a los usuarios acerca de las características y niveles de calidad de cada establecimiento, parece legítimo preguntarse si existen razones de peso para que las CCAA establezcan regímenes clasificatorios diferentes. En este sentido, se acude frecuentemente al recurso de aducir razones de tipo territorial o geográfica (el hecho insular, la presión del turismo de costa predominando sobre el de interior, o viceversa) como justificativo de la implantación por la normativa turística de ciertas peculiaridades, como pueden ser las relativas a la exigencia de superficies mínimas de terreno según la capacidad de alojamiento de los establecimientos. En Andalucía, por ejemplo, se ha utilizado el elemento de la “modalidad” con la finalidad principal de anudarle consecuencias de naturaleza urbanística (las conocidas ratios de parcela/capacidad de alojamiento).

Sin embargo, es factible otra estrategia normativa que, sin renunciar a los objetivos territoriales perseguidos, no perjudique a la uniformidad del sistema de clasificación a nivel nacional. En concreto, cabe reconducir este tipo de requisitos a su ámbito natural, disponiendo las aludidas ratios a través de la normativa e instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Mientras que el otro objetivo de la clasificación en “modalidades”, que no es otro que ofrecer un plus de información al usuario (el establecimiento es de “costa”, de “ciudad”, “rural” o de “carretera”), se podría reconducir a través de otro elemento tradicional de la clasificación como es el de la “especialidad”. Elemento que, por cierto, suele tener convenientemente carácter voluntario, permitiendo que cada empresario enfatice o no la orientación de su oferta siempre que cumpla unos parámetros delimitados por la norma (distancia a la costa, delimitación de lo que sea medio rural, etc.).

Idéntica propuesta cabe hacer para aquellos casos en los que la peculiaridad reside en un criterio de arquitectura tradicional que se quiere resaltar, ya se trate de los pazos gallegos, las masías catalanas o los cortijos andaluces. Resulta adecuado informar al usuario de dicha singularidad a través de la especialidad, evitando violentar un esquema común. A la postre, el establecimiento será un hotel o un hotel-apartamento, que ostenta una determinada categoría porque cumple unos requisitos (hasta aquí lo común), cuya especialidad radica en que se ubica en un edificio singular.

A nuestro juicio, la puesta en práctica de la propuesta expuesta supone un reconocimiento de la diversidad, sin ser distorsionante.³⁷

³⁷ Propuesta compatible con la justificación de diversidad expresada, por ejemplo en el preámbulo del Decreto 267/1999, de 30 de septiembre, que establece la ordenación de los establecimientos

Por otra parte, no se nos alcanza qué otras posibles razones de peso podrían fundamentar racionalmente la diversidad regulatoria expuesta. No decimos nada nuevo si acudimos a explicaciones recurrentes: la obsesión de los actores políticos por justificar su actividad o por dejar su impronta; o el, a veces, simple y gratuito, ánimo de diferenciarse de los demás.³⁸

Llegados a este punto el analista jurídico necesariamente resbala hacia una consideración en parte extrajurídica en tanto que se topa con una contraposición no infrecuente: la que enfrenta al derecho con el sentido común (que, como es sabido, no es derecho pero sería deseable que normalmente coincidiera con el primero). Pues si, conforme a nuestro actual sistema constitucional, una CA no necesita justificar una regulación como la expuesta, que es asunto de su competencia, el sentido común indica que es irracional introducir distorsiones que perjudiquen la unidad de mercado careciendo de fundamento razonable.

Naturalmente, pueden los empresarios adaptarse. Pero se comprenderá que también estos se pregunten, legítimamente, por qué no es el regulador el que se adapta. Y no les faltaría razón, en tanto que la diversidad expuesta va a contracorriente de la realidad económica y de la propia tendencia regulatoria europea. El principio de simplificación normativa debería de jugar un papel relevante en estos casos, sin olvidar que los destinatarios de las normas no son sólo los juristas sino, principalmente, los ciudadanos y las empresas.

Así las cosas, al final, es una cuestión política más que jurídica y la opción que se sugiere a continuación simplemente persigue el objetivo de armonización a través de la estrategia regulatoria más operativa (dentro de su dificultad): la cooperación entre las Administraciones autonómicas bajo el impulso de la Administración estatal. Lo que se propone aun a sabiendas de la frecuente renuencia de las administraciones implicadas a desarrollar dicha cooperación y, por tanto, conscientes del punto de ingenuidad que probablemente conlleve.

tos hoteleros en Galicia: “La autonomía normativa, por otra parte, debe servir, *sin distanciamos del entorno normativo del ámbito estatal y europeo*, para dar respuesta y *poner en valor todas nuestras peculiaridades* que permitan vertebrar una oferta con sello e identidad propias, tal como se requiere hoy en día si se quiere encontrar un lugar de privilegio en los mercados” (la cursiva es nuestra).

³⁸ Aunque pueda parecer asunto menor, reflexiónese sobre el sentido de la decisión de la Administración turística catalana de disponer unos distintivos (las placas) indicativos de la clasificación hotelera de color negro, frente al tradicional azul, extendido, por cierto, internacionalmente. O los cuatro colores distintos dispuestos en Canarias. ¿Aporta ello más valor que confusión?

III. CONVENIENCIA DE ARMONIZACIÓN DEL SISTEMA DE CLASIFICACIÓN HOTELERA EN BASE AL MODELO HOTELSTARS UNION

1. Ventajas de la normalización para empresas y turistas

Las ventajas que se seguirían de la implantación de un modelo de clasificación de establecimientos hoteleros normalizado a nivel nacional se deducen ya de los contenidos y la polémica subrayada anteriormente en este trabajo. Si además ello se hace en línea con un esquema de armonización a nivel europeo³⁹ se lograría, en nuestra opinión, un valor añadido.

Es obvio que ello ahorraría costes de gestión a muchas de las empresas del sector, simplificaría su gestión e incluso podría facilitar la expansión de las de pequeño y mediano tamaño.

Por otra parte, el sistema de clasificación *Hotelstars* es menos rígido que el mayoritariamente dispuesto por las CCAA, y se basa en criterios de valoración más adecuados a la actualidad del negocio hotelero, en cuanto no se centra de manera preponderante en las infraestructuras, destacando también la importancia de los servicios⁴⁰. Razones ambas por las que se palpa una receptividad favorable al mismo en el sector.

De cara a los usuarios es obvio que facilitaría la “lectura” del nivel de instalaciones y servicios esperable de un determinado establecimiento, con independencia de su ubicación geográfica, mejorando el contenido de su derecho a la información⁴¹. Ello tanto con respecto a los turistas nacionales como a los extranjeros y, muy especialmente, en relación con aquellos procedentes de países don-

³⁹ Sobre la problemática derivada de la diversidad de sistemas de clasificación de alojamientos hoteleros a nivel europeo e internacional y las tentativas de normalización, vid. ARCARONS I SIMON, GOITIA SERRA y GONZÁLEZ AZNAR, *La clasificación hotelera en la Unión Europea: un mercado poco común*, Rev. Papers de Turisme, núm. 43-44, 2008, págs. 49-67 (también publicado en Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 32, 2008, págs. 407-434). Es también de interés el informe patrocinado por la Organización Mundial de Turismo y por la International Hotel & Restaurant Association, *The joint WTO & IH&RA study on hotel classification*, 16 April 2004. Igualmente se refiere a la variedad de sistemas y a los obstáculos que presenta una normalización internacional VINE, P.A.L., *Hotel classification – art or science?*, International Journal of Tourism Management, March 1981, págs. 18-29.

⁴⁰ Demanda señalada por PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M., (2000): 123.

⁴¹ Cfr. el estudio empírico de JIMÉNEZ GARCÍA, M., *Normalización del sistema de clasificación hotelera en la Unión Europea: la opinión de actores turísticos españoles*, Revista de Análisis Turístico, núm. 15, 2013, págs. 71-86, en cuyas conclusiones muestra la mayoritaria opinión favorable de los turistas en-

de el sistema ya viene funcionando, algunos de ellos tradicionales clientes de nuestro país.

Conviene insistir, en este sentido, que las ventajas se incrementan en cuanto el resultado sería una armonización del modelo de clasificación no sólo nacional⁴² sino también en buena parte de Europa⁴³. Así, la adhesión al sistema de un país tan significativo como España, que es una potencia en el sector, no sólo facilitaría –aunque fuera en pequeña medida– la internacionalización de las empresas españolas o la inversión de las empresas europeas en nuestro país, sino que además supondría un espaldarazo a un sistema ya testado e implantado en un número importante de países europeos. Además, de asumirse la conveniencia de normalización, a nivel operativo y práctico la adopción de un modelo “externo” puede predisponer su aceptación por las administraciones autonómicas, en cuanto evitaría la peliaguda decisión de optar por alguno de los sistemas autonómicos “internos”, más susceptible de generar polémica.

2. Explicación del modelo

A. El esquema de clasificación

Prescindiendo de otros antecedentes⁴⁴, el sistema *Hotelstars Union* nace de un acuerdo alcanzado en diciembre de 2009, en Praga, por las asociaciones hotele-

cuestados sobre una armonización de las categorías hoteleras en el contexto europeo. También se hace eco de la creciente demanda de armonización por parte de los consumidores GARCÍA CARRÉTÉ, D., *Clasificación hotelera europea. ¿Una utopía o una realidad muy cercana?*, periódico de la CEHAT, núm. 52, octubre 2009, pág. 28.

⁴² Cfr. Minazzi, R., *Hotel classification systems: a comparison of international case studies*, Acta Universitatis Danubius: Oeconomica, 2010, V. 6 n° 4, págs. 64-86; que, teniendo en cuenta la existencia de diferencias regulatorias regionales en materia de clasificación también en Italia, destaca la importancia de intensificar la tendencia iniciada respecto a la estandarización de criterios a nivel nacional, como paso previo necesario para avanzar hacia una armonización a nivel europeo.

⁴³ NÚÑEZ-SERRANO, J. A., TURRIÓN, J. y VELÁZQUEZ, F. J., (2014), se hacen eco de las demandas del sector por la implantación de normas comunes en todo el territorio europeo o, al menos, de directivas que sirvan de guía para la elaboración de regulaciones nacionales o regionales similares. En opinión de los autores citados, los resultados derivados de su investigación respaldan la iniciativa de algunas asociaciones hoteleras en el sentido de establecer un sistema armonizado de clasificación hotelera en base a criterios y procedimientos comunes, claros y objetivos en el contexto de un mercado único (pág. 86).

⁴⁴ Especialmente un seminario organizado por HOTREC sobre Clasificación Hotelera, celebrado en Bergen en 2004. Ya en pruebas este trabajo, tenemos noticia del artículo de AGUIAR QUINTANA, T. y HENNING, C., *Hacia un sistema de clasificación hotelera común a nivel europeo*, Rev.

ras de siete países del centro y norte de Europa (Alemania, Austria, Holanda, Hungría, República Checa, Suecia y Suiza), bajo el patrocinio de la HOTREC (*Hotels, Restaurants & Café in Europe*), federación de asociaciones del sector que da cobijo a todas las anteriores así como a las de otros veintisiete países europeos, constituyendo el más influyente lobby europeo del sector turístico. En 2011 se adhirió al sistema Lituania, Letonia, Estonia y Luxemburgo, seguidos de Malta (2012) y recientemente Bélgica, Dinamarca y Grecia (2013).

Como primer paso la HOTREC elaboró un catálogo de 21 principios⁴⁵ dirigidos a orientar la creación o revisión de sistemas nacionales o regionales de clasificación hotelera conforme a *Hotelstars*. Tomando como base una clasificación de los establecimientos de entre una a cinco estrellas, el listado traza unas directrices centradas, en primer lugar, en garantizar la satisfacción de la finalidad básica que, a la postre, justifica todo sistema de clasificación, que no es otra que la de asegurar la correcta transferencia de información sobre los establecimientos a los usuarios finales. En segundo lugar se ocupa del procedimiento de clasificación, que debe garantizar que se realiza bajo control presencial, regular y motivado, permitiendo una acción de apelación contra la decisión por parte de los hoteleros. En tercer lugar, se resalta el carácter flexible y dinámico que debe caracterizar el sistema, así como se fomenta la transferencia de experiencias entre países para facilitar el esfuerzo armonizador a nivel europeo e internacional. Finalmente se apela a la participación de los representantes del sector de la hostelería en la elaboración y funcionamiento del sistema de clasificación, expresando la deseable colaboración del mismo en los casos en que el sistema venga operado por las autoridades públicas.

B. El sistema de puntuación

Junto al anterior documento de carácter declarativo, la HOTREC ha elaborado otro de carácter ejecutivo que contiene los criterios y sistema de puntuación para la efectiva operativa del procedimiento de clasificación de los establecimientos hoteleros.⁴⁶

Estudios Turísticos nº 197, 3º T 2013, págs. 9-41, en el que se abordan los antecedentes y la explicación del sistema de clasificación *Hotelstars Union*, del que queremos, al menos, dejar constancia.

⁴⁵ 21 *Hotrec principles for the setting-up and/or review of national/regional hotel classification systems in Europe*. Adopted by the HOTREC General Assembly in Barcelona, 6 November 2009. Disponible en <http://www.hotelstars.eu/index.php?id=35&L=3>.

⁴⁶ *Hotelstars Union. Classification criteria 2010-2014*, disponible en <http://www.hotelstars.eu/index.php?id=criteria>.

El catálogo aludido establece un total de 270 criterios sistematizados en seis áreas: edificio/habitaciones, mobiliario/equipamientos, servicios, ocio, ordenación de la oferta e instalaciones para eventos.

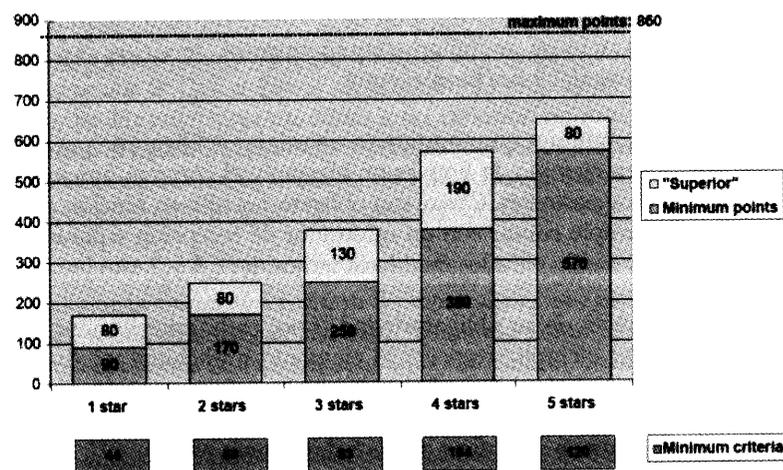
Hay una serie de criterios que constituyen un mínimo obligatorio para todas las categorías como, por ejemplo, la limpieza e higiene y el correcto funcionamiento de los equipamientos existentes. Otros, son obligatorios sólo en función de la categoría, como por ejemplo contar con un mostrador de recepción separado e independiente, obligatorio sólo para los establecimientos de 3, 4 y 5 estrellas.

Con independencia de su obligatoriedad o no, cada criterio tiene asignada una puntuación. Por ejemplo, respecto al elemento tradicional relativo a la superficie de las habitaciones no se establece un mínimo por categoría, como ha venido siendo habitual en nuestra normativa, sino que adjudica una puntuación creciente a medida que la superficie de las habitaciones es mayor.⁴⁷

Es de destacar, por un lado, que el sistema otorga gran importancia al nivel de los servicios prestados en el establecimiento frente a los esquemas tradicionales, más centrados en los elementos estructurales y en las instalaciones. Por otro lado, es más flexible, evitando rigideces que en ocasiones producen un resultado indeseado. Por ejemplo, cabe la posibilidad de que un hotel, con superficie de habitaciones por debajo del estándar considerado tradicionalmente en nuestra normativa como mínimo para 4 estrellas, alcance dicha calificación debido a su alta puntuación en otra serie de conceptos, que se considera que dotan al conjunto de un nivel de calidad adecuado para la aludida categoría.

El sistema de clasificación se basa, en fin, en la obtención de una puntuación mínima para cada categoría: 90, 170, 250, 380 y 570 puntos, como mínimo, para obtener la clasificación de 1, 2, 3, 4 y 5 estrellas respectivamente, como se muestra en el siguiente gráfico:

⁴⁷ Así, 10 puntos si las habitaciones (incluyendo el baño) son iguales o superiores a 14 m²; 15 puntos si son iguales o superiores a 18 m²; 20 puntos si iguales o superiores a 22 m²; y 25 puntos si igualan o superan los 30 m².



Fuente: *Hotelstars Union. Classification criteria 2010-2014*, pág. 22.

El “*Minimum criteria*” del gráfico hace referencia al número de criterios o requisitos obligatorios establecidos para cada categoría. Si un establecimiento no cumple alguno de dichos requisitos obligatorios para una determinada categoría, pero en aplicación de otros criterios alcanza el mínimo de puntos establecido para la misma, puede obtener la calificación suplementaria de “superior” en su propia categoría.

Como resultado, el sistema *Hotelstars* contempla la posible clasificación de un hotel en una estrella o una estrella “superior”, dos estrellas “superior” y así sucesivamente hasta cinco estrellas “superior”.

C. El procedimiento de clasificación y supervisión

El sistema *Hotelstars* no establece un procedimiento concreto para llevar a cabo la clasificación de los establecimientos, remitiendo este asunto a cada organización o autoridad nacional o regional. Establece, eso sí, los principios:

- El otorgamiento de la categoría requiere un control previo y presencial.
- Dicho control debe realizarse regularmente.
- El titular del establecimiento tiene derecho a recibir explicaciones sobre los motivos que han determinado su clasificación y, caso de desacuerdo, disponer de una vía de recurso o apelación contra la misma.

- Si el sistema de clasificación está regulado y/o ejecutado por las autoridades públicas, estas deben cooperar estrechamente con el sector privado.

De lo anterior se deduce que el sistema admite ser operado en base a la intervención de organizaciones profesionales de base privada o bien por parte de autoridades públicas. Aunque, ciertamente, parece que la fase de apelación requiere la intervención de una institución de carácter público.

En Alemania, que es el país de origen del sistema, el procedimiento de clasificación es operado por la Asociación alemana de hoteles y restaurantes (DEHOGA), previéndose un procedimiento de arbitraje ante la Cámara de Comercio para los casos de disputa respecto al resultado de la clasificación. La clasificación tiene una validez de tres años, debiendo ser así periódicamente actualizada.

3. Las tentativas de implantación en nuestro país

El sector turístico español viene solicitando desde hace tiempo la intervención del Gobierno central para impulsar la cooperación de las CCAA con el fin de unificar la normativa turística y avanzar hacia la unidad de mercado.⁴⁸

El Plan Nacional e Integral de Turismo (PNIT) 2012-2015 recoge entre sus medidas la de “homogeneización de la clasificación y categorización de establecimientos hoteleros”⁴⁹, en tanto se reconoce que la diversidad regulatoria autonómica supone inconvenientes tanto para los turistas como para el sector hotelero. En dicho documento se explica que el Consejo Español de Turismo constituyó en febrero de 2010 un grupo de trabajo de normalización hotelera que, tras estudiar las diferentes normativas autonómicas y los principales modelos europeos, propuso la conveniencia de adoptar un sistema de clasificación hotelera similar a *HotelStars*. El PNIT constata que existe cierto consenso a nivel autonómico sobre dicho sistema de clasificación por lo que concreta la medida de recomendar la adopción del mismo a las CCAA en la Mesa de Directores Generales de la Conferencia Sectorial de Turismo.⁵⁰

⁴⁸ Vid., en este sentido, las intervenciones del presidente de Exceltur y del vicepresidente de Deloitte España en el Encuentro Internacional celebrado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (el 20 de julio de 2011 en Santander) sobre “Ganar competitividad turística: retos de la nueva legislatura autonómica”.

⁴⁹ Vid. págs. 75-76 del texto aprobado por el Consejo de Ministros el 22 de junio de 2012, disponible en la web del Ministerio de Industria, Energía y Turismo <http://www.minetur.gob.es/turismo>.

⁵⁰ En entrevista concedida unos días más tarde por la Secretaria de Estado de Turismo reafirma la consecución de dicho consenso en torno al modelo *Hotelstars* por todas las CCAA, a la vez que anuncia que ya ha sido adoptado en Baleares y que está en proceso de adaptación en otras Comu-

De hecho, se alude a la implantación previa del sistema por parte de la Comunidad Autónoma balear, por medio del Decreto de 18 de marzo de 2011.⁵¹

Posteriormente, La Rioja modificó su normativa hotelera declarando expresamente que ello obedecía a la voluntad de adaptación de la clasificación hotelera al modelo de la “normativa europea de Hotel Stars Union”.⁵²

El análisis de ambos Decretos muestra, sin embargo, que las regulaciones establecidas en dichas Comunidades difieren entre sí y también con respecto al sistema europeo.

La norma balear, por ejemplo, no se circunscribe a las categorías establecidas por *Hotelstars* (no reconoce la posibilidad del suplemento “superior” a los hoteles de una y dos estrellas y a los de cinco les reconoce el suplemento “gran lujo”, no ateniéndose a la denominación normalizada). Por otra parte, sistematiza la tabla de criterios en base a áreas diferentes a la vez que establece 324 criterios para la clasificación frente a los 270 de *Hotelstars*, no coincidiendo a veces los puntos otorgados a cada ítem y los mínimos obligatorios que aquel establece. El número de puntos necesarios para obtener cada categoría también difiere: 120, 200, 300, 500 y 700 puntos, como mínimo, para obtener la clasificación de 1, 2, 3, 4 y 5 estrellas respectivamente; así como la puntuación máxima (1375 frente a los 860 de *Hotelstars*).⁵³

nidades como Murcia, Castilla y León, Galicia, Madrid o Cataluña. Rev. Hosteltur, Julio-Agosto 2012, pág. 39. En noticia publicada por las mismas fechas en la revista profesional del sector *Prefere.com* (23 de junio de 2012) se informa que la implantación de dicho sistema se está desarrollando por el Instituto Tecnológico Hotelero, adscrito a la Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos (CEHAT), y la empresa Magma Turismo, que están colaborando para ello con la mayoría de las administraciones turísticas autonómicas, según sus propias declaraciones.

⁵¹ Decreto 20/2011, de 18 de marzo, que establece las disposiciones generales de clasificación de la categoría de los establecimientos de alojamiento turístico en hotel, hotel apartamento y apartamento turístico de las Illes Balears.

⁵² Exposición de motivos del Decreto 15/2013, de 10 de mayo, por el que se modifica el Decreto 14/2011, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2011, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja. En dicho texto además se argumenta que “se trata de un proceso de adaptación incentivado por la iniciativa de la Unión Europea, Hotrec, el Consejo Español de Turismo y la Secretaría General de Turismo junto con la Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos (CEHAT) para la armonización de las normativas y legislaciones hoteleras de las diferentes Comunidades Autónomas Españolas a la normativa europea de Hotel Stars Union”. La mención se lleva incluso (innecesariamente, a nuestro juicio) al propio articulado, al establecer el artículo 55 los requisitos y condiciones exigibles a las diversas categorías de hoteles “conforme la normativa europea Hotel Stars Union”.

⁵³ Cfr. con el gráfico reproducido supra.

En el caso de la norma riojana sí coinciden las categorías establecidas con las de *Hotelstars*. Asimismo, sigue la sistemática de criterios europea, basada en seis áreas como se ha visto, pero no coinciden siempre ni los criterios concretos, ni la puntuación otorgada a cada concepto cuando son similares. El número total de criterios es sólo de 208 frente a los 270 de *Hotelstars*. También difiere el número de puntos necesarios para obtener cada categoría: 110, 185, 260, 360 y 475 puntos, como mínimo, para obtener la clasificación de 1, 2, 3, 4 y 5 estrellas respectivamente.

A pesar de las diferencias puestas de manifiesto, se puede decir que ambas regulaciones se amoldan en líneas generales al esquema clasificatorio y de puntuación del sistema europeo, en cuanto este declara admitir cierto grado de flexibilidad.

Más dudas suscita si es correcta su adaptación a alguno de los principios relativos al procedimiento recogidos en el catálogo mencionado supra⁵⁴, que constituye la base del modelo. En concreto, no queda claramente establecida la exigencia de que el otorgamiento o la confirmación del reconocimiento de la categoría se produzcan sólo después de un control presencial previo del cumplimiento de los requisitos necesarios para la misma⁵⁵ y, por otra parte, ni la regulación balear ni la riojana garantizan expresamente que los controles sean regulares.⁵⁶

⁵⁴ Vid. apartado III.2.A, respecto al catálogo de 21 principios del sistema de clasificación.

⁵⁵ El artículo 23.3 del Decreto balear 13/2011, de 25 de febrero, que establece las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento y de prestación de servicios turísticos, la regulación de la declaración responsable, y la simplificación de los procedimientos administrativos en materia turística, establece una visita de inspección para hacer las comprobaciones pertinentes “en un plazo no superior a cuatro meses” desde la presentación de la “declaración responsable de inicio de actividad turística”, pudiendo los Consejos Insulares establecer plazos inferiores. Por su parte el artículo 10 del Decreto riojano 14/2011, de 4 de marzo, citado, establece igualmente un control a posteriori de los requisitos exigidos en un plazo de tres meses, quedando estimada la clasificación comunicada por silencio positivo transcurrido dicho plazo sin resolución expresa.

⁵⁶ Controles que quedan remitidos a las eventuales visitas de inspección. La norma balear prevé la posibilidad de que los Consejos Insulares establezcan planes de inspección específicos al respecto, “así como la obligación de la renovación periódica de la categoría, mediante la autoevaluación de los establecimientos y la presentación de ésta a la administración turística competente” (art. 13.3 del Decreto 20/2011, de 18 de marzo, citado en el texto). Por cierto que, en nuestra opinión, la nueva situación derivada de la Directiva de Servicios debería haber traído como consecuencia una readaptación interna de la administración turística, incrementando los efectivos y medios de la inspección, ya que disminuye las funciones de control previo mientras que incrementa las de control a posteriori. Dicha reorganización, sin embargo, no parece haberse producido, según las noticias de las que disponemos.

Por otra parte, el anunciado proceso de adaptación en el resto de CCAA, según las noticias de que disponemos, está siendo muy dispar. Junto a Comunidades que están trabajando en la modificación, hay otras que no han comenzado los trabajos y aún algunas que anuncian que lo aplicarán con particularidades⁵⁷. Lo que ha llevado al secretario general de la CEHAT (organización impulsora de la implantación del sistema) a declarar recientemente que “el celo competencial de las comunidades autónomas está impidiendo que se adopte un sistema único de clasificación hotelera en Europa, donde no entienden esta regionalización que existe en España”.⁵⁸

Ciertamente, llama la atención que, hasta el momento, quince países europeos hayan logrado acomodarse en torno a un esquema común, mientras que en nuestro país se observa una resistencia inexplicable a armonizarse, ni externamente (con el sistema mayoritario en Europa) ni internamente (normalizando, al menos, las normativas autonómicas). Tratándose además de un asunto sobre cuyos beneficios, aparentemente, todos los sectores de interés parecen estar de acuerdo. Por ello, nos ha parecido conveniente concluir este trabajo con una propuesta concreta respecto a la vía adecuada de implantación del sistema *Hotelstars* en nuestro país.

IV. PROPUESTA DE ACTUACIÓN

Habiendo quedado sentado que la clasificación hotelera es materia de competencia autonómica, parece evidente que su posible normalización normativa sólo es posible si las CCAA adoptan una actitud proactiva de cooperación entre las mismas, prescindiendo del titubeo mostrado hasta el momento.

A nivel operativo, el cauce apropiado para desarrollar dicho planteamiento es la Conferencia Sectorial de Turismo⁵⁹ dada, precisamente, la naturaleza estricta-

⁵⁷ En cualquier caso, a fecha de cierre de este artículo, salvo error, no se ha publicado ninguna otra normativa sobre el particular.

⁵⁸ Declaraciones publicadas en el portal de noticias turísticas www.hosteltur.com el 9 de octubre de 2013, en las que describe el estado de la cuestión en dicha fecha respecto a la implantación del sistema. A la vez critica las normas ya aprobadas, “que no han sido capaces de aplicar el mismo modelo”, y también aquellas que han anunciado su adaptación con particularidades en tanto que “los cambios que quieren introducir restan flexibilidad al sistema y le confieren mayor rigidez en los requisitos exigidos”.

⁵⁹ Órgano cuya potenciación en este sentido también fue propuesta por PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M., (2000): 122.

tamente sectorial del asunto. El Acuerdo de 19 de diciembre de 1995⁶⁰ institucionaliza dicho órgano “con la finalidad de articular y resolver, a partir del principio de cooperación, aquellas cuestiones de interés común que atañan a la actividad turística” comprometiéndose a “propiciar que las cuestiones en las que se aprecia la necesidad de una decisión común se solucionen mediante acuerdos”. Por otra parte, el Reglamento interno del órgano contempla entre sus funciones la de “adopción de criterios comunes relativos al tratamiento normativo de materias de interés común” así como la de proponer modificaciones normativas que instrumenten soluciones a problemas comunes.⁶¹

La reciente Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, avala la oportunidad de la propuesta que mantenemos en cuanto alienta el ejercicio de la cooperación, en el marco de las conferencias sectoriales, como uno de los instrumentos para la consecución de los principios y objetivos previstos en la Ley, coincidentes, en lo sustancial, con la línea propositiva mantenida en el presente trabajo. En concreto, parece especialmente apropiada la aplicación al caso de una de las previsiones establecidas en el apartado 2 de su artículo 12, en cuanto atribuye a las conferencias sectoriales la función de impulsar cambios normativos y reformas mediante –entre otros instrumentos– la adopción de acuerdos, en materias que son competencia autonómica, que establezcan “estándares de regulación sectorial”. Categoría en la que encaja la normativa reguladora de la clasificación de establecimientos hoteleros, dado su carácter evidentemente sectorial, pero también eminentemente técnico.

El interés común de la propuesta justifica asimismo el necesario protagonismo en la ejecución de la misma del Ministro de Industria, Energía y Turismo y de la Secretaria de Estado de Turismo, quienes deberían impulsar y liderar el procedimiento de cooperación entre las CCAA, en cuanto ostentan además la presidencia y la vicepresidencia, respectivamente, de la Conferencia Sectorial de Turismo.

Precisamente en relación con el procedimiento, la naturaleza técnica de la clasificación aconsejaría, en nuestra opinión, la constitución inicial de un grupo de trabajo ad hoc seguida de la intervención de la Mesa de Directores Generales de Turismo⁶², bajo la presidencia del Director General del Instituto de Turismo

⁶⁰ Acuerdo de 19 de diciembre de 1995 (modificado el 22 de julio de 2004) que institucionaliza el indicado órgano y aprueba su Reglamento interno.

⁶¹ Artículo 4.II del Reglamento interno.

⁶² Ambos órganos están previstos en el Reglamento Interno de la Conferencia Sectorial de Turismo.

de España⁶³. En cualquier caso, parecería obligado contar con la participación de los representantes del sector en esta fase, antes de someter una propuesta al Pleno. Dicha posible participación, no sólo está prevista en el Reglamento interno de la Conferencia Sectorial, sino que parece estimulada por la Ley 20/2013 citada, que contempla la “contribución de los operadores económicos” a través de su colaboración en los trabajos de las conferencias sectoriales (art. 12). Por otra parte, la implicación del sector no sólo parece enriquecedora, al permitirle aportar sus cualificados puntos de vista, sino que, en este caso, resulta obligada si se quiere cumplir con los principios establecidos en el catálogo *Hotelstars* explicados anteriormente.⁶⁴

En lo que respecta a los contenidos de la propuesta y, en particular, al esquema clasificatorio y a los criterios y sistema de puntuación, aunque el sistema *Hotelstars* admite cierto grado de flexibilidad, entendemos que las nuevas normas adaptadas deberían ajustarse lo más posible a lo establecido por aquel, prescindiendo de “particularismos” que no se compadecen con las necesidades del sector ni de los usuarios del servicio regulado.

En cuanto al procedimiento de control, el sistema *Hotelstars* permite que la clasificación se otorgue o “se confirme” después de un control presencial previo. Con lo cual, a nuestro juicio, está admitiendo implícitamente el esquema *declaración previa/inicio de actividad* siempre que se asegure un control real posterior. En este aspecto, un posible tema a debatir en el seno de la Conferencia Sectorial sería el de la conveniencia de mantener la ejecución del control a través de la inspección turística o, barajando otras opciones, delegar la misma (Cámaras de Comercio), o incluso recurrir al concurso de entidades colaboradoras a dicho efecto. En función de la opción elegida se debe establecer la apropiada vía de recurso contra la clasificación.

Sí parece necesario, por último, insistir en la necesidad de introducir la obligatoriedad de controles periódicos para ajustarse al modelo europeo, determinando procedimiento y periodicidad.

Aunque, como señalamos anteriormente, hay constancia de que la normalización de la clasificación hotelera en base al sistema *Hotelstars* ha sido tratada por

⁶³ Según dispone el artículo 5.3 del Estatuto del Instituto de Turismo de España, aprobado por el Real Decreto 425/2013, de 14 de junio.

⁶⁴ El criterio 21 y último de dicho catálogo establece que “los sistemas de clasificación deben contar siempre con la participación de los representantes del sector de la hostelería. En los países donde los sistemas de clasificación está regulado y/o operado por las autoridades públicas, es esencial que las autoridades públicas cooperen estrechamente con el sector privado.”

parte los responsables políticos y de los representantes del sector⁶⁵, su formalización en sede de la Conferencia Sectorial de Turismo parece indispensable como vía de implantación efectiva del sistema⁶⁶, en cuanto requiere una acción decidida conjunta de las CCAA modificando las correspondientes normativas en vigor que quedan bajo su competencia, si se quiere avanzar en un asunto que beneficia tanto a los turistas (internos y foráneos) como al propio sector.

Ciertamente, no parece que la situación política actual propicie la actuación propuesta e incluso puede parecer ingenuo en estos momentos fiar su realización a la cooperación entre administraciones. Pero tampoco debería desalentar la constatación de dificultades, en su caso, para lograr un acuerdo unánime. El Reglamento interno de la Conferencia Sectorial prevé que los acuerdos adoptados en su seno vinculen sólo a las Administraciones que los hubieran voluntariamente suscrito. En nuestra opinión, ya sería un logro que un acuerdo en el sentido expuesto fuera adoptado por una base mayoritaria y amplia de CCAA, lo que, seguramente, forzaría al resto a sumarse paulatinamente al modelo.

⁶⁵ Cfr. supra apartado III.3.

⁶⁶ En corrección de pruebas tenemos noticia de que uno de los primeros supuestos planteados a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, en el marco del procedimiento de información de obstáculos o barreras a la unidad de mercado previsto en el artículo 28 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), es el de una cadena hotelera europea, que explota establecimientos hoteleros en territorio español, quejándose 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 y supone un obstáculo a la implantación de cadenas de hoteles de ámbito nacional. En concreto informa que, en su propia experiencia, un mismo modelo de negocio, con idénticas características, puede ser merecedor de clasificación en distintas categorías (2 ó 3 estrellas) o incluso en distinto grupo (hotel u hostal) dependiendo de la Comunidad en que se ubique. Asimismo informa de los problemas que la diversidad normativa le presentan en materias de gestión cotidiana como el modelo de facturas, camas supletorias o los carteles informativos. Considera dicha empresa que todo ello genera inseguridad a las empresas internacionales que hace que se planteen seriamente la inversión en España, por lo que termina solicitando la unificación de los “criterios utilizados” por las distintas CCAA. La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado en su informe de 4 de junio de 2014 (que debe incluir “la solución alcanzada”, según el art. 28.3 LGUM) relata las actuaciones orientadas a armonizar la normativa aludida que se han venido desarrollando a raíz del PNIT 2012-15 (de las que hemos dado cuenta supra apartado III.3) e informa, finalmente, que la cooperación entre Administraciones en la materia “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.”