

OBSERVACIONES SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE REGULA LA ORDENACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS DE LA COMUNIDAD DE MADRID, DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL IMPACTO EN LA UNIDAD DE MERCADO Y LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

1. OBJETO

El día 13 de septiembre de 2022 se ha recibido, en esta Dirección General de Economía, el texto del Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la ordenación de establecimientos hoteleros de la Comunidad de Madrid (en adelante, el PRDOEH), junto a su memoria de análisis de impacto normativo de 9 de septiembre 2022, para la remisión, en su caso, de observaciones de la Dirección General de Economía en relación con su impacto en la unidad de mercado y en la defensa de la competencia.

El Proyecto de Decreto pretende sustituir al decreto 159/2003, de 10 de julio, de Ordenación de los establecimientos Hoteleros adecuando la normativa a la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, tras la redacción dada por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña adaptándolo, además al contenido de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

La publicación de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, y la próxima entrada en vigor de la Ley 6/2022, de 29 de junio, de Mercado Abierto (LMA), que da cumplimiento a la recomendación de la Comisión Europea que en su “Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Informe sobre España 2020” insta a aplicar de forma íntegra la Ley de Garantías de Unidad de Mercado (LGUM) atendiendo a las directrices marcadas por el Tribunal Constitucional, hacen necesario un análisis del PRDOEH centrado en la simplificación administrativa, la eliminación de las barreras burocráticas y la defensa de la competencia.

2. ANTECEDENTES

La Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1 de su Estatuto de Autonomía, tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, y en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

Mediante la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, se ordena el sector turístico estableciéndose los principios básicos que habrán de inspirar la acción administrativa y la de los particulares en cuanto a la promoción, planificación y fomento del turismo.

La actividad turística de la Comunidad de Madrid representa un 7% del Producto Interior Bruto (PIB) de la región y genera el 6,7% del empleo. Si se tiene en cuenta el efecto indirecto e inducido de la actividad turística su impacto en la economía regional alcanza el 18%.

3. CONTENIDO

El PRDOEH define cuatro categorías de establecimientos hoteleros. Hotel, Pensión, Hostal y Casa de Huéspedes, y prevé un periodo transitorio de tres años para que los establecimientos autorizados con anterioridad adapten sus instalaciones.

La principal novedad, desde el punto de vista de la competencia, es la sustitución de la autorización administrativa por el régimen jurídico de declaración responsable, en desarrollo de la regulación prevista en el artículo 21 de la Ley 1/1999, de 12 de marzo.

Desde la perspectiva de la unidad de mercado, se exceptiona de la necesidad de presentación de declaración responsable a *“aquellos titulares de la actividad turística que ya estén habilitados a ejercer la actividad en otras comunidades autónomas por cualquier*

título jurídico (...) y que ejerzan actividades turísticas de forma que no estén ligadas a una concreta instalación o infraestructura física” (art. 10.3 PRDOEH).

En cuanto a la estructura, consta de una exposición de motivos, un título preliminar, tres títulos, una disposición adicional única, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

4. VALORACIÓN

- **DECLARACIÓN RESPONSABLE**

El artículo 17.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, la LGUM), determina los supuestos en los que cabe la exigencia de declaraciones responsables respondiendo a los principios de necesidad y proporcionalidad en las actuaciones de las autoridades competentes y al principio de eficacia de los medios de intervención. Así, la redacción del artículo 10 del PRDOEH, dispone:

“Artículo 10. Declaración responsable, clasificación y registro.

1. La declaración responsable de inicio de actividad turística debe ajustarse a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1/1999, de 12 de marzo.

2. Los titulares o sus representantes deberán poner en conocimiento de la dirección general competente en materia de turismo, la apertura de un establecimiento hotelero. A tal efecto, presentarán una declaración responsable que figura como anexo I en la que consten los datos necesarios para la identificación de la empresa y del propio establecimiento hotelero, la categoría y, en su caso, la clasificación declaradas, y se afirme bajo su responsabilidad que cumplen los requisitos establecidos en la normativa vigente para ejercer la actividad de alojamiento turístico hotelero en los términos propuestos, que disponen de la documentación que así lo acredita y que se comprometen a mantener su cumplimiento hasta el cese en el ejercicio de dicha actividad.

(...)

5. La falta de presentación de la declaración responsable ante la administración autonómica, así como la existencia de inexactitudes, falsedades u omisiones, de carácter esencial, en los datos consignados en la misma, determinarán la imposibilidad de realizar el ejercicio de la actividad de alojamiento turístico hotelero mediante resolución del titular de la dirección general competente en materia de Turismo, previa audiencia al interesado, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o administrativas a que haya lugar.

(...)

7. Desde la presentación de la declaración responsable, cumplimentada conforme a los requisitos exigidos en el presente artículo, se podrá ejercer la actividad turística, debiendo, no obstante, cumplir la normativa que les sea de aplicación y estar en posesión de otras autorizaciones administrativas, declaraciones responsables, informes favorables o cualquier otro título jurídico habilitante que resulten preceptivos para la apertura y funcionamiento del establecimiento hotelero.

Dicha presentación dará lugar a su categorización y, en su caso, clasificación, lo que será notificado al titular del establecimiento.

(...)”

Más allá de que debiera precisarse en el apartado 5 (falta de presentación de la declaración responsable) que sólo resulta de aplicación en aquellos supuestos no excepcionados por el apartado 3 del mismo artículo, la incorporación del régimen jurídico de la declaración responsable a lo largo de todo el texto normativo (de igual modo lo recoge el artículo 31. Camas supletorias o sofás cama) como método de intervención administrativa ha de ser positivamente valorado, siendo el menos distorsionador y limitador para el inicio y ejercicio de actividad de acuerdo con los principios de la LGUM y de la LMA.

Desde el punto de vista del principio de eficacia, la excepción recogida en el artículo 10.3:

3. Se exceptiona de la necesidad de la presentación de declaración responsable para aquellos titulares de la actividad turística que ya estén habilitados a ejercer la actividad en otras comunidades autónomas por

cualquier título jurídico (autorización, declaración responsable, inscripción registral o similares) y que ejerzan actividades turísticas de forma que no estén ligadas a una concreta instalación o infraestructura física.

coincide íntegramente con lo establecido en el artículo 5 de la LMA que establece:

Artículo 5. Principio de eficacia: Las disposiciones, actos y medios de intervención de las autoridades competentes del resto del territorio nacional, relacionados con el libre acceso a la actividad económica, tendrán eficacia en la Comunidad de Madrid (...)

- **EVALUACIÓN EX POST**

En aras a garantizar la mejora regulatoria y en atención al principio general de intervención de las administraciones públicas, se considera adecuada la incorporación al PRDOEH de una disposición que garantice la evaluación *ex post* del impacto de la norma, así como la adaptación a las nuevas necesidades que puedan surgir en un sector tan innovador y permeable a los cambios de hábito de una sociedad en permanente evolución.

En este sentido, esta DG considera conveniente introducir una cláusula por la que se obligue a revisar la normativa cada tres años, con el objeto de suprimir aquellos requisitos que resulten obsoletos y no adaptados a las demandas reales de los usuarios.

- **OBSERVACIONES POR SUPONER RESTRICCIONES A LA LIBRE COMPETENCIA**

- Obligatoriedad de requisitos técnicos

A lo largo de todo el Título III (*Requisitos mínimos por clasificación y categoría*), el PRDOEH establece unos requisitos obligatorios que incrementan los costes de acceso y ejercicio en el mercado, convirtiéndose en barreras de entrada que pueden afectar negativamente a la libre competencia.

Los requisitos establecidos en el proyecto de decreto son muy variados, contemplando, sin ánimo de exhaustividad, aspectos como la altura de los techos (art. 19.c.5; art. 20.c.5; art. 21.c.5, etc.), la anchura de los pasillos y las escaleras (por ejemplo art. 21.b.4), el mobiliario mínimo de las habitaciones, su superficie (art. 20.c.5 entre otros) o las dimensiones de los cuartos de baño.

Estas barreras de entrada al mercado suponen *“una restricción a la oferta y una limitación injustificada de la competencia efectiva en el alojamiento reglado, con los consiguientes perjuicios para consumidores y usuarios”* tal y como recoge el **Informe de la CNMC (IPN/CMNC/012/17) Relativo al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de los Establecimientos Hoteleros y Complejos Turísticos Balnearios de Aragón**.

La imposición de estos requisitos (... *deberán cumplir...*), sin entrar a discutir la necesidad de indicadores que permitan categorizar los distintos establecimientos hoteleros en función de la calidad de los servicios que ofrecen, resulta limitativa para los nuevos operadores, ya que les impone un sobre coste en la inversión a realizar en la instalación que no tiene necesariamente que trasladarse a una mayor o menor calidad del servicio que prestan a los usuarios.

- Obligatoriedad de prestación de determinados servicios

De igual forma que la anteriormente descrita, encontramos a lo largo de todo el articulado del Título III una obligatoriedad en la existencia de determinadas instalaciones (bar en zona diferenciada, almacén de lencería o cocina, por enumerar sólo algunas de ellas) o en la prestación de determinados servicios (tal es el caso de la lavandería o el planchado, por ejemplo) que suponen una excesiva intensidad regulatoria. Si bien pueden intentar justificarse desde la garantía de la calidad del servicio que se presta al consumidor, citando nuevamente el **Informe (IPN/CMNC/012/17) de la CMNC** *“existirían mecanismos alternativos menos distorsionadores de la competencia (por ejemplo, la adhesión voluntaria al sistema HotelStars Union u otro similar que gane su posición en el mercado sin apoyo explícito de la administración) que podrían garantizar un modelo de establecimiento que*



**Comunidad
de Madrid**

Dirección General de Economía
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA,
HACIENDA Y EMPLEO

reúna los estándares de calidad pretendidos por I PD, si bien con carácter voluntario, y sin que aparentemente existan menores garantías para los consumidores”.

Por otra parte, la fijación de servicios obligatorios entorpece la innovación en el sector hotelero e imposibilita la gestión propia del operador que puede recurrir a alternativas más eficientes.

Se recomienda por tanto la flexibilizar las exigencias obligatorias contenidas en el Título III del PRDOEH atendiendo a los principios de regulación económica eficiente, y, en todo caso, establecer estándares de referencia que en ningún caso sean mínimos obligatorios, o al menos, introducir una cláusula por la que se obligue a revisar la normativa cada tres años, con el objeto de suprimir aquellos requisitos que resulten obsoletos y no adaptados a las demandas reales de los usuarios.

Madrid a fecha de firma
El Director General de Economía