

LA NUEVA REGULACIÓN DE LA CLASIFICACIÓN HOTELERA EN LAS ISLAS BALEARES

Avelino Blasco Esteve
Catedrático de Derecho Administrativo
Universitat de les Illes Balears

SUMARIO

- 1. Introducción. La clasificación hotelera en Baleares hasta el Decreto 20/2011.*
- 2. La nueva regulación del Decreto balear núm. 20/2011.*
 - A) Líneas generales de la nueva regulación*
 - B) Los criterios de clasificación en concreto.*
- 3. El procedimiento para obtener la clasificación.*
- 4. El mantenimiento y la modificación de la clasificación.*
- 5. Derechos de los consumidores y usuarios respecto de la calidad y los servicios de los establecimientos.*
- 6. Conclusión.*

1. INTRODUCCIÓN. LA CLASIFICACIÓN HOTELERA EN BALEARES HASTA EL DECRETO 20/2011.

A) En la legislación turística tradicional, y al otorgar la autorización de apertura de un hotel, la Administración turística correspondiente tenía que “clasificarlo” obligatoriamente en alguno de los grupos, modalidades, categorías y, en su caso, especialidades establecidos en la legislación vigente. Dicha legislación fue durante muchos años la legislación o normativa estatal, que estaba constituida por el Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio y, en lo que no hubiera sido derogada por dicho Decreto, por la vía Orden Ministerial de 19 de julio de 1968¹.

La clasificación de un determinado establecimiento hotelero estaba configurada así como un acto de la Administración turística competente en cada caso, acto por el que se encuadraba el establecimiento en cuestión en alguno de los grupos y categorías preestablecidos por la norma, lo que implicaba que el establecimiento cumplía los requisitos y condiciones de la categoría en la que estaba clasificado. La clasificación era entonces un acto administrativo reglado, cuya finalidad era la de “asegurar la necesaria homogeneidad del Estado en materia que evidentemente precisa de un marco común de referencia que sirva a la clarificación de la oferta hotelera” (Preámbulo del Real Decreto 1634/1983 citado).

¹ En el caso de los apartamentos turísticos y viviendas vacacionales, las normas aplicables eran el Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, y la Orden Ministerial de 17 de enero de 1967. El presente trabajo se centra en los establecimientos hoteleros (hoteles y hoteles apartamentos) y deja fuera de su ámbito los apartamentos turísticos y demás establecimientos extrahoteleros.

Si dejamos al margen los establecimientos de turismo rural o las viviendas vacacionales, en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (CAIB en adelante) no se había dictado hasta hace poco ninguna norma sobre clasificación de los establecimientos hoteleros, a pesar de tener competencias exclusivas en materia turística². Y, paradójicamente, esta ausencia de regulación contrastaba con lo sucedido en la mayoría de Comunidades Autónomas, que habían innovado la clasificación que efectuaba la legislación estatal, aunque de manera no sustancial. Ello hacía aplicable en este tema en Baleares la legislación estatal de modo supletorio, a tenor del art. 149.3 CE.

La clasificación establecida por el Real Decreto 1634/1983 era bien conocida: los establecimientos hoteleros se clasifican en los *grupos* de hoteles y pensiones. En el primero de ellos podía haber a su vez, tres *modalidades*: hoteles, hoteles-apartamentos y moteles. Y a su vez, los hoteles y los hoteles-apartamentos se clasificaban en cinco *categorías*, identificadas por estrellas (de una como mínimo a cinco como máximo), de acuerdo con los criterios o bases contenidos en el Anexo 2 del propio Decreto. Por último, el Decreto no recogía casi referencias a las *especialidades* que pueden tener los establecimientos hoteleros, salvo alguna mención a los hoteles de alta montaña y de playa, aunque en este punto la OM de 1968 sí que recogía algunas especialidades (hoteles de playa, de alta montaña, de temporada, y en estaciones termales).

Pues bien, hay que señalar de entrada que los criterios de clasificación en categorías que establecía el Decreto estatal (denominados “requisitos técnicos mínimos”) se referían en exclusiva a requisitos de infraestructuras y equipamientos, tales como instalaciones, equipos técnicos o superficie de las habitaciones, etc; en cambio, no se refieren en absoluto a los servicios que se prestan en los referidos establecimientos y a la calidad de los mismos. Se trataba así de criterios de clasificación basados en parámetros puramente físicos. Curiosamente, unos meses antes de la promulgación del Real Decreto de 1983, se había dictado precisamente otro Real Decreto similar (el 3093/1982, de 15 de octubre), el cual implantaba un doble sistema de criterios de valoración: uno basado en requisitos mínimos de edificación e instalaciones, y otro sobre calidad del servicio hotelero. Pues bien, este último Real Decreto fue formalmente derogado pocos meses después por el Real Decreto 1634/1983, el cual abandonó expresamente el criterio de clasificación según la calidad del servicio hotelero y se basó exclusivamente en requisitos físicos del edificio e instalaciones. La consecuencia de todo ello es que la clasificación establecida en el Real Decreto 1634/1983 –que ha sido seguida por la normativa autonómica en este punto- no tenía en cuenta el importante aspecto de la calidad de los servicios a la hora de clasificar los hoteles. En la práctica, la calidad de los establecimientos y de sus servicios era evaluada por instituciones u organismos privados, tales como el Instituto de Calidad del Turismo Español (ICTE), de manera meramente voluntaria para los establecimientos evaluados y a petición de éstos. Por otra parte, la Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos (CEHAT) lleva ya bastante tiempo trabajando en un proyecto que permita crear unos estándares que aboquen a una clasificación más real.

² La CAIB tiene competencia exclusiva sobre “Turismo. Ordenación y planificación del sector turístico... Regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos ...” (art. 30.11 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears)

B) Las **Comunidades Autónomas** han seguido en lo esencial los grupos, modalidades y, sobre todo, categorías hoteleras del Real Decreto 1634/1983, aunque han introducido algunas innovaciones que hacen más complejo el sistema hotelero español³:

- así, algunas Comunidades han recuperado la tradicional figura de los hostales como nuevo grupo de establecimiento hotelero⁴, aunque con diferencias entre ellas;
- otras⁵ separan los hoteles de los hoteles-apartamentos como *grupos* distintos;
- alguna Comunidad⁶ sólo clasifica en un máximo de cuatro estrellas los hoteles-apartamentos;
- alguna otra⁷ admite nuevas *modalidades* de hoteles, como los hoteles-residencia y los hoteles-apartamento-residencia
- algunas regulan el empleo de los calificativos *lujo* (para cualquiera de las modalidades) y *gran lujo* (para hoteles de cinco estrellas),
- en cuanto a los moteles, algunas Comunidades⁸ considera que se trata de meras especialidades hoteleras y no de una modalidad distinta de hoteles.
- en cuanto a las *especialidades* hoteleras, la mayoría de las Comunidades admiten la posibilidad de establecerlas con carácter abierto y no limitado, aunque regulan con algún detalle las especialidades más conocidas: hotel de montaña, de playa, hotel-balneario, hotel típico, hotel rural, hotel de ciudad, hotel familiar, hotel de congresos, hotel monumento.

Como puede verse, el mapa hotelero resultante en el conjunto de España es seguramente de una diversidad excesiva, y sin que esta afirmación pretenda negar la legítima competencia normativa de las Comunidades Autónomas para ello, al tener competencias exclusivas en materia de turismo. Pero hay que reconocer que esa excesiva diversidad no deja de provocar dudas e incertidumbre en muchos de los potenciales usuarios turísticos -especialmente si son extranjeros- cuando se informan acerca de los establecimientos hoteleros en España: el *principio de unidad de mercado* (art. 139.2 CE) exige a mi juicio –o, al menos, hace conveniente- una cierta homogeneización de los tipos o clases de establecimientos hoteleros en un sector tan importante económicamente como es el sector turístico. Tal vez sería adecuado por esa razón algún tipo de acuerdo entre las Comunidades Autónomas con el fin de homogeneizar las clases y categorías de hoteles, ya que una clasificación más homogénea redundaría sin duda en beneficio de la actividad turística en nuestro país así como de la seguridad de los usuarios turísticos. Y todo ello, sin dejar de reconocer la diversidad que puede derivar de las diferencias culturales y habitacionales de las Comunidades Autónomas (en especial, en cuanto al turismo rural).

³ Puede verse una breve exposición de dichas innovaciones en M. CEBALLOS MARTÍN, *La regulación jurídica de los establecimientos hoteleros*, Marcial Pons 2002, págs. 103-122.

⁴ Aragón, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Castilla-La Mancha, La Rioja.

⁵ Murcia, Navarra y Andalucía.

⁶ La Comunidad de Madrid

⁷ La Comunidad Valenciana

⁸ Andalucía, Extremadura, Asturias, Madrid y Galicia.

C) En el **panorama internacional**, la diversidad en la clasificación hotelera es mucho más acentuada que en España. Sólo en Europa existen al menos tres grandes sistemas de clasificación: a) los países en que la clasificación es obligatoria y depende de normas dictadas por los poderes públicos competentes (a veces, regionales): Portugal, Bélgica, Italia, Grecia y España; b) los países en que la clasificación es voluntaria y depende de normas dictadas por los poderes públicos competentes: Francia; c) los países en que la clasificación depende de criterios o reglas dictados por asociaciones profesionales, pudiendo ser obligatoria o voluntaria: Alemania, Holanda, Dinamarca y Reino Unido. Las diferencias se dan, además, en muchos aspectos: desde la superficie mínima de las habitaciones⁹ a los servicios que se prestan; algunos países tienen en cuenta criterios relacionados con la calidad de los servicios.

Por ello, la Conferencia mundial sobre nuevas tendencias y medidas en el sector hotelero, organizada por la OMT y la International Hotel and Restaurant Association (IHRA) en San Petersburgo en abril de 2004, incluyó entre sus conclusiones una relacionada con la conveniencia de establecer sistemas de clasificación hotelera: para la Conferencia, se debería establecer unos sistemas de clasificación de hoteles que pudieran recomendarse a los países, teniendo en cuenta las diferencias culturales entre países en términos de servicios e instalaciones según destinos, regiones y motivos del viaje¹⁰.

Por otra parte, hay que recordar que en el tema de la clasificación hotelera, la aparición de Internet y de miles de páginas web dedicadas a recibir comentarios de viajes y de establecimientos de alojamiento turístico han relativizado mucho las clasificaciones hoteleras tradicionales: ¿cuál de estas clasificaciones es la más fiable? ¿qué ocurre cuando los comentarios en Internet sobre el establecimiento son contradictorios con la categoría formal del hotel de que se trate? Sin duda, podemos afirmar que la clasificación hotelera ha perdido importancia y significación desde que ha aparecido este fenómeno que ahora comentamos.

2. LA NUEVA REGULACIÓN DEL DECRETO BALEAR NÚM. 20/2011.

A) LÍNEAS GENERALES DE LA NUEVA REGULACIÓN

a) En marzo de 2011, el Gobierno balear ha dictado un nuevo Decreto de clasificación de los establecimientos hoteleros -el **Decreto 20/2011, de 18 de marzo**¹¹-,

⁹ Por ejemplo, la superficie mínima de las habitaciones dobles de un hotel de cuatro estrellas es de 12 m² en Francia y de 22 en Holanda.

¹⁰ Esa metodología debería incluir: disposiciones que fomentaran el respeto de la diversidad y las diferencias culturales de manera sistemática; referencias a normas básicas que pudieran reconocerse como criterios mínimos de aplicación universal con independencia de las diferencias culturales; mecanismos de consulta y cooperación entre el sector público y el sector privado; consultas con los consumidores; reglas respecto a la reparación a los consumidores; la petición del uso universal de una terminología común en la hostelería y en las clasificaciones respectivas, adoptando y desarrollando para ello la norma EN ISO 18513-2000; reglas respecto a auditorías sobre clasificaciones, etc. Sobre este tema puede verse el amplio estudio *The joint WTO & IHRA study on hotel classification*, WTO-IHRA, 2004, ISBN 978-92-844-0719-4.

¹¹ 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

el cual supone una auténtica revolución en las normas de clasificación hotelera en España, al cambiar el sistema de requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento para cada categoría por un nuevo sistema basado en una suma de puntos que se obtienen tanto por razón de las infraestructuras y equipamientos que tiene el hotel como de los servicios concretos que presta, introduciendo así el factor calidad en los criterios de clasificación. Este Decreto se aplica no sólo a los establecimientos hoteleros (identificados por la letra H en la placa distintiva que debe haber junto a la puerta del hotel) sino también a los hoteles-apartamentos (HA) así como a los apartamentos turísticos (AT), aunque no se aplica en cambio a las viviendas turísticas vacacionales. El cambio de regulación que comentamos es todavía de mayor alcance si se piensa que, un mes antes, el Gobierno balear había dictado otro Decreto que modificó sustancialmente el procedimiento de puesta en funcionamiento de los establecimientos turísticos en general, sustituyendo la autorización turística previa a otorgar por la Administración por el sistema de la declaración responsable de inicio de la actividad turística, seguida de la comprobación e inspección por parte de los agentes de la Administración (Decreto 13/2011, de 25 de febrero, dictado en aplicación de la Directiva de Servicios de 2006)¹². La “revolución” de que hablamos ha sido, pues, doble en realidad: (i) desde la perspectiva material, consiste en la sustitución de los criterios de clasificación hotelera hasta entonces existentes por los del nuevo Decreto 20/2011; (ii) desde el punto de vista formal o procedimental, se trata de la sustitución de la autorización turística previa por el sistema de la declaración responsable para poder iniciar la actividad turística, desarrollada por el Decreto 13/2011.

Volviendo al Decreto 20/2011, la necesidad de regular la clasificación hotelera derivaba en primer lugar del hecho de que el Real Decreto 1634/1983 antes citado fue formalmente derogado por el Estado mediante el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero. Con ello se produjo un auténtico vacío en el ámbito territorial de las Illes Balears en cuanto a la regulación de la clasificación hotelera, dado que la norma que se aplicaba supletoriamente en este tema (el Real Decreto 1634/1983) había desaparecido formalmente del ordenamiento jurídico al haber sido derogado. Era, por tanto, urgente dictar una nueva regulación de la clasificación de los hoteles. Por ello, el Preámbulo del Decreto 20/2011 recuerda e invoca este vacío normativo como justificación de la nueva norma que se dicta. Este vacío se incrementaba de algún modo por la existencia previa del Decreto del Gobierno balear 13/2011, al que ya nos hemos referido. Por ambas razones, se trataba sin duda de un buen momento para proceder a regular la clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico.

Por lo demás, el nuevo Decreto 20/2011 se autojustifica en cuanto al fondo por la necesidad de introducir un nuevo sistema de clasificación de los hoteles y similares que tenga en cuenta no sólo las infraestructuras y los equipamientos del establecimiento en cuestión sino también el número y la calidad de los servicios prestados: “Atendiendo a todas las circunstancias anteriores y de acuerdo con la Ley 2/1999, este Decreto establece el sistema de

turístico (BOIB de 30 de marzo de 2011, núm. 46 extr.). La versión íntegra en castellano de este Decreto puede encontrarse y descargarse en la página siguiente de dicho Boletín Oficial: <http://www.caib.es/boib/interior.do?lang=es&p_numero=2011046>

¹² Este Decreto sustituye y deroga al Decreto 60/2009, de 25 de septiembre (BOIB de 01.10.2009), que era el que había regulado por primera vez en la CAIB el sistema de declaración responsable de inicio de actividades turísticas, para lo cual había sido habilitado por el Decreto-Ley 1/2009, de 30 de enero.

calificación de los establecimientos de alojamiento en hotel, hotel apartamento o apartamento turístico, a efectos de establecer la categoría que les corresponde. Además, *se aprovecha para establecer un sistema de calificación nuevo que permite tener en cuenta, por una parte, las infraestructuras y el cumplimiento de unos mínimos, obligatorios para todos los establecimientos de la misma categoría y, por otra parte, los servicios prestados por los establecimientos, ofrecidos a libre elección de los titulares de los establecimientos*. En este nuevo sistema se han valorado la importancia de la percepción de la calidad que tienen los consumidores y usuarios y los requisitos mínimos que se tienen que cumplir en todo el territorio de las Illes Balears adecuados a los estándares generales del sector, y la posibilidad de mejorar la competitividad del sector mediante un sistema flexible de la clasificación, con un espacio que permita la innovación empresarial en las Illes Balears”¹³. Así pues, el Decreto opta por un sistema flexible de clasificación, en el que se van a tener en cuenta por primera vez en España –y con una trascendencia decisiva en el resultado final- el número y la calidad de los servicios prestados.

En el art. 3.a) del Decreto se invocan los motivos de la adopción del nuevo sistema: “La clasificación, como elemento esencial de la información al consumidor y usuario, en relación con las condiciones que presenta el establecimiento y los servicios que presta, se tiene que ajustar a unos mínimos alcanzados por la tradición y la costumbre con respecto a la prestación de servicios del sector turístico de las Illes Balears y la percepción del consumidor y usuario en relación con las categorías de los establecimientos”. Por tanto, se trataba de modernizar los criterios de clasificación hotelera para adaptarlos a “los mínimos alcanzados por la tradición y la costumbre” así como a la “percepción del consumidor y usuario en relación con las categorías de los establecimientos”. El Decreto incorpora así dos parámetros de referencia o de comparación que son básicos para los nuevos criterios de clasificación, tanto por lo que se refiere a los requisitos (o condiciones) de los establecimientos como a la prestación de los servicios:

- (i) por una parte, los estándares mínimos a los que ha llegado la práctica del sector de alojamiento turístico durante todos estos años: eso y no otra cosa creo que son los “mínimos alcanzados por la tradición y la costumbre con respecto a la prestación de servicios del sector turístico de las Illes Balears” de que habla el art. 3.a). Con ello se introduce en la norma reguladora de la clasificación el saber-hacer (*know-how*) de los profesionales del sector hotelero, los cuales fueron ampliamente consultados durante el periodo de elaboración del Decreto: ya hemos dicho antes que la Confederación Española de Hoteles y Alojamientos Turísticos llevaba ya bastante tiempo trabajando en un proyecto que permitiera crear unos estándares que aboquen a una clasificación más real, aunque en el presente caso parece que las entidades consultadas fueron en concreto las Federaciones Hoteleras de las distintas islas. Como dice el Preámbulo del Decreto, “en este sentido, en el presente Decreto se ha considerando trascendente la participación de las organizaciones más representativas del sector a efectos de considerar sus aportaciones y la valoración del sistema establecido como adecuado para la

¹³ En otro orden de cosas y sin que proceda entrar aquí en el tema, el proyecto del Decreto 20/2011 fue informado desfavorablemente por el *Consell Consultiu de les Illes Balears* –con dos votos particulares-, al considerar que la competencia para dictarlo no era del Gobierno balear sino de los Consejos Insulares, en base a la potestad reglamentaria que el art. 72 del Estatuto de Autonomía les atribuye sobre sus competencias propias (enumeradas en el art. 70 del mismo y entre las que se incluye la “ordenación turística”).

consecución de estos objetivos vinculados a la modernización y la competitividad”. Se incorpora así lo que podríamos llamar la *perspectiva empresarial* en los criterios materiales de clasificación hotelera.

- (ii) por otra, según el propio Decreto los nuevos criterios se ajustan también a “la percepción del consumidor y usuario en relación con las categorías de los establecimientos”, es decir, a lo que podríamos llamar la *perspectiva del consumidor o usuario*. Es innegable que los turistas tienen una determinada percepción o idea abstracta de los estándares o requisitos mínimos a los que debe responder cada concreta categoría de establecimientos hoteleros, de acuerdo con los usos y prácticas habituales en el sector y con sus vivencias personales. Por poner sólo un ejemplo: hoy en día, los turistas suelen considerar como muy importantes las facilidades del acceso a Internet en los hoteles, tanto en zonas comunes como en las habitaciones; pues bien, en el Anexo 1 del Decreto se le otorgan un número considerable de puntos a dicho acceso, de manera diferenciada para las zonas comunes y para las habitaciones así como para las distintas modalidades de acceso. Se trataba entonces de incorporar también a la norma esos estándares, inducidos de la experiencia de los usuarios.

En la autojustificación del Decreto, echo en falta otro factor que me parece esencial: la necesaria *homogeneización de los criterios de clasificación* hotelera que derivan del principio de unidad de mercado. Tal como decía el Preámbulo del viejo Real Decreto 1634/1983, la finalidad de establecer criterios de clasificación era la de “asegurar la necesaria homogeneidad del Estado en materia que evidentemente precisa de un marco común de referencia que sirva a la clarificación de la oferta hotelera”. Pues bien, en el ámbito de las Islas Baleares, la existencia de los nuevos criterios de clasificación asegura de alguna manera una cierta homogeneidad en los establecimientos de la misma categoría. A ella se refiere el art. 3.c) del Decreto cuando habla de “las condiciones y los requisitos mínimos de homogeneización del sistema de clasificación establecido en el presente Decreto”. No obstante, la homogeneidad no es absoluta ni mucho menos, ya que unos establecimientos alcanzarán la puntuación mínima exigida por medio de unos determinados servicios de libre elección, mientras que otros hoteles elegirán otros servicios distintos.

b) El art. 3 del Decreto contiene lo que el propio artículo llama los **principios generales** de la nueva ordenación¹⁴, aunque en realidad algunos de ellos –como los

¹⁴ Art. 3: **Principios generales**

Las administraciones públicas competentes en materia de turismo tienen que adecuar la actividad a los principios siguientes:

a) La clasificación, como elemento esencial de la información al consumidor y usuario, en relación con las condiciones que presenta el establecimiento y los servicios que presta, se tiene que ajustar a unos mínimos alcanzados por la tradición y la costumbre con respecto a la prestación de servicios del sector turístico de las Illes Balears y la percepción del consumidor y usuario en relación con las categorías de los establecimientos.

b) La búsqueda de la mejora de las prestaciones del sector turístico de las Illes Balears, mediante la mejora de la categoría de los establecimientos como elemento de modernización, en un mercado competitivo y en constante innovación, que da libertad a las empresas para establecer nuevos productos y signos de identidad.

contenidos en los apartados e), f) y g)- no son tales sino que son reglas procedimentales, que ya estaban contenidas en el Decreto 13/2011. Veamos los que propiamente constituyen o pueden constituir auténticos principios.

1. El primero de estos principios es precisamente el de la clasificación, entendido “como elemento esencial de la información al consumidor y usuario en relación con las condiciones que presenta el establecimiento y los servicios que presta” (art. 3.a del Decreto). Aunque la clasificación está así conceptuada como principio, la expresión no es del todo afortunada, ya que en realidad lo que sí es un principio o característica general del sistema es la *clasificación obligatoria* de todos los establecimientos hoteleros (no la mera clasificación). Ya hemos visto antes que en algunos países europeos –y sobre todo en Latinoamérica- la clasificación de los hoteles no es obligatoria sino voluntaria, mientras que en el sistema español ha sido tradicional la clasificación obligada de los establecimientos de alojamiento. Por tanto, el sistema español siempre fue de clasificación obligatoria de todos los establecimientos alojativos.

Esta idea se recoge en el art. 5.1 del Decreto, cuando dice que “*La clasificación en una de las categorías establecidas es obligatoria* para todos los establecimientos mencionados en el artículo anterior.....”. De la misma manera, el artículo 5.2 y la Disp. Transitoria Tercera – sobre la que luego volveremos- obligan a los establecimientos existentes a la entrada en vigor del Decreto a adaptarse a la nueva clasificación en los plazos allí señalados.

En este punto, el art. 5.3 recuerda una exigencia que ya estaba contenida en la Disp. Adicional Quinta de la Ley General Turística de 1999: los nuevos establecimientos han de tener la calificación mínima de 4 o 5 estrellas, o de 3 estrellas si se trata de hoteles de ciudad.

En definitiva, lo que efectivamente constituye un principio de la regulación contenida en el nuevo Decreto no es tanto la (mera) clasificación de los establecimientos de alojamiento sino más bien la clasificación obligatoria de los mismos en alguno de los grupos y categorías establecidas en aquél.

2. El segundo de los principios del art. 3 consiste en la búsqueda de la mejora de las prestaciones del sector turístico, según el propio precepto: “La búsqueda de la mejora de las prestaciones del sector turístico de las Illes Balears, mediante la mejora de la categoría de los establecimientos como elemento de modernización, en un mercado competitivo y en constante

c) La libre elección de los titulares de los establecimientos de la categoría en la cual incluir el establecimiento, dentro de la escala de categorías respecto de las cuales tiene las condiciones y los requisitos mínimos de homogeneización del sistema de clasificación establecido en el presente Decreto.

d) La clasificación del establecimiento de acuerdo con lo establecido en la legislación turística es compatible con el acceso a otras calificaciones del establecimiento de entidades públicas o privadas que reconozcan la calidad, como valor añadido a la responsabilidad empresarial, en relación a los servicios turísticos.

e) En ningún caso el acceso a una categoría del establecimiento requiere la autorización de las administraciones turísticas, siendo suficiente una declaración responsable y una comunicación en los términos previstos en este Decreto.

f) La obligación del titular o responsable de efectuar la autoevaluación del establecimiento, de acuerdo con el sistema establecido en el presente Decreto, así como dar publicidad a efectos de informar al consumidor y usuario. Al efecto, las administraciones tienen que poner a disposición de las empresas los cuestionarios de autoevaluación correspondientes.

g) La consideración de la correcta autoevaluación y su publicidad por parte de la empresa, y la comprobación de los datos y la publicidad en los registros por parte de la administración competente, como elemento esencial de la transparencia del mercado turístico, que facilita el impulso de la contratación tanto por los operadores turísticos, las agencias de viajes y otros intermediarios, como por el consumidor final.”

innovación, que da libertad a las empresas para establecer nuevos productos y signos de identidad” (art. 3.b). Así expresado, este llamado principio me parece poco expresivo, ya que hay que presuponer que cualquier reforma normativa de un determinado sector tiene como objetivo la mejora del mismo. En realidad y a mi juicio, el principio está incluido más bien en la segunda parte del precepto, cuando éste habla de que la mejora de la categoría de los establecimientos es un *elemento de modernización* del sector: aquí sí que creo que está una de las finalidades u objetivos de la nueva regulación, a saber, la idea de que la nueva clasificación constituya un factor de modernización de la planta de alojamiento turístico, al propiciar la introducción de nuevos servicios en los establecimientos hoteleros.

3. El tercer principio (libertad de elegir la categoría del establecimiento: “La libre elección de los titulares de los establecimientos de la categoría en la cual incluir el establecimiento, dentro de la escala de categorías respecto de las cuales tiene las condiciones y los requisitos mínimos de homogeneización del sistema de clasificación establecido en el presente Decreto”) confiere una supuesta libertad de elección de la categoría del establecimiento, pero esto es sólo una verdad a medias: ciertamente, el empresario puede elegir la categoría en la que quiere incluir el hotel, pero, en definitiva, la inclusión en una u otra categoría no depende sólo de su voluntad sino de los requisitos y servicios que efectivamente reúna ese hotel, reflejados en la puntuación global que alcance. Como luego desarrollaré, existe una íntima y obligada vinculación entre las condiciones, requisitos y servicios que tenga u ofrezca cada establecimiento y la categoría formal en la que sea clasificado.

En cambio, en lo que sí que existe libertad del titular del establecimiento es en la elección de unos u otros servicios para ir sumando puntos (de los que sean de libre elección, no de los requisitos mínimos), de cara a obtener la puntuación mínima exigida por el Decreto: aquí sí que el empresario puede optar por mejorar unos u otros servicios, porque al final lo que vale es la suma de todos los puntos que se obtengan.

4. El cuarto principio se refiere a la compatibilidad de la clasificación del establecimiento con otros reconocimientos de calidad del mismo: “La clasificación del establecimiento de acuerdo con lo establecido en la legislación turística es compatible con el acceso a otras calificaciones del establecimiento de entidades públicas o privadas que reconozcan la calidad, como valor añadido a la responsabilidad empresarial, en relación a los servicios turísticos” (art. 3.d). También aquí dudo mucho de que esta compatibilidad pueda considerarse como un principio que fundamenta la nueva regulación, ya que la compatibilidad no afecta tanto al objeto de la misma (que es la clasificación propiamente dicha, emanada de la Administración turística) como a su posible coexistencia al mismo tiempo que otras calificaciones o reconocimientos de la calidad del establecimiento o de sus servicios. Ahora bien, sea o no un principio básico, lo que sí que expresa este precepto es la idea de que, al margen de la clasificación administrativa y la garantía de unos determinados niveles de calidad que ello implica, pueden existir y existen de hecho otros reconocimientos adicionales de calidad en cada establecimiento, provenientes de entidades públicas o privadas. La norma alude aquí sin duda a las llamadas *certificaciones de calidad* (como puede ser la conocida “Q” que otorga el Instituto para la Calidad Turística Española –ICTE-), que acreditan igualmente unos determinados niveles de calidad en los servicios e instalaciones de los establecimientos hoteleros.

5. Los tres principios restantes (apartados e) a g) del art. 3) son, como he dicho antes, más bien reglas procedimentales que verdaderos principios, con la excepción tal vez del primero de ellos, que sí que podemos considerar como auténtico principio. Este apartado dice lo siguiente: “En ningún caso el acceso a una categoría del establecimiento requiere la autorización de las administraciones turísticas, siendo suficiente una declaración responsable y una comunicación en los términos previstos en este Decreto”. La sustitución de la autorización turística previa por la declaración responsable proviene originariamente del Decreto-Ley 1/2009, de 30 de enero, desarrollado por el Decreto 60/2009, de 25 de septiembre, y que en la actualidad ha sido sustituido por el Decreto 13/2011 antes citado, el cual regula el procedimiento y los requisitos de la declaración responsable de inicio de la actividad turística (DRIAT).

En cualquier caso, lo importante a mi juicio es la idea clave de que con la nueva normativa desaparece la necesidad de obtener una autorización administrativa sectorial para los establecimientos turísticos, bastando con una mera declaración unilateral por parte del administrado para poder iniciar el ejercicio de la actividad turística de que se trate. Como luego veremos, dicha declaración debe ir acompañada de ciertos documentos (como el cuestionario de autoevaluación), pero hay que reconocer que estamos ante una novedad de bulto, ya que desaparece el acto administrativo autorizatorio tradicional que habilitaba para el ejercicio de la actividad (la autorización turística previa), siendo sustituido por un mero acto o negocio jurídico unilateral del administrado (la declaración responsable de inicio de la actividad turística), que –eso sí– posteriormente debe ser comprobado por parte de la Administración. A efectos técnico-jurídicos, ello significa que ya no se sabe dónde está aquí el acto administrativo que pone fin al procedimiento en cuestión: si todo es correcto en la autoevaluación del propio interesado, el procedimiento acabará con la comprobación posterior por la Administración, sin que se llegue a dictar formalmente un acto administrativo de conformidad o de declaración de que todo está bien. Aquí está sin duda uno de los ejes de las recientes reformas del Derecho turístico de las Islas Baleares, derivado de la aplicación de la Directiva de Servicios, y que va en la línea de una liberalización del sector, al suprimir intervenciones administrativas exigibles hasta entonces.

B) LOS CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN EN CONCRETO.

a) Los artículos 4 y siguientes del Decreto contienen las reglas para la clasificación de los establecimientos hoteleros. De entrada, el art. 4.1 señala los grupos y las categorías en que se deben clasificar aquéllos, desarrollando lo establecido en el art. 20 de la Ley General Turística:

“De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 2/1999, los establecimientos hoteleros se clasifican en dos grupos: hoteles y hotel apartamentos y, éstos, en cinco categorías identificadas por una, dos, tres, cuatro y cinco estrellas.

Las categorías de tres y cuatro estrellas pueden tener, además, la calificación de «superior» y la categoría de cinco estrellas la calificación de «gran lujo».

El precepto introduce así tres subcategorías nuevas que no estaban previstas en la LGT ni en el Real Decreto 1634/1983: tres estrellas superior, cuatro estrellas superior, y

cinco estrellas gran lujo. Desde el punto de vista normativo, no hay nada que objetar a este desarrollo reglamentario de la Ley –previsto expresamente en el art. 2 *in fine* de la misma, que contiene una amplia remisión normativa al reglamento¹⁵- con la introducción de nuevas subcategorías dentro de las categorías contempladas en la Ley.

Para determinar la calificación de cada categoría y subcategoría de hoteles, los arts. 6 y 7 del Decreto establecen un doble sistema:

- la fijación de unos *requisitos mínimos* que son comunes a todos los establecimientos de la misma categoría: estos requisitos son señalados en el Anexo 1 con la letra “M”;
- la fijación de otras condiciones o *servicios de libre elección* para cada establecimiento. Como su nombre indica, estos servicios son de libre elección por el titular del establecimiento, pero en todo caso habrá que elegir y reunir muchos de ellos, ya que de otra manera no se alcanzará la puntuación exigida para la categoría que se pretende.

Tanto los requisitos mínimos como los servicios de libre elección se valoran por puntos de una manera muy detallada en el Anexo 1 del Decreto, agrupados en diversas secciones (áreas comunes, habitaciones –mobiliario, equipamientos-, restauración, ocio-tiempo libre, planes y adaptación de la oferta, instalaciones para congresos y conferencias, medidas medioambientales y de eficiencia energética). Cada criterio tiene asignada una puntuación o baremo determinados. En ciertos supuestos los criterios son alternativos (identificados con las letras A, B, C), en cuyo caso hay que elegir sólo una de las varias opciones posibles, computándose únicamente la puntuación de dicha opción¹⁶. La puntuación final del establecimiento resulta de la suma de la puntuación de

¹⁵ Art. 2 LGT: “A los efectos de esta ley, son actividades turísticas las dirigidas a la prestación de servicios de alojamiento, de restauración; de entretenimiento y de mediación entre la oferta y la demanda, así como a la información y asesoramiento relacionados con el turismo o cualesquiera otras directa o indirectamente destinadas a facilitar el movimiento, la estancia y el servicio de viajeros. Las actividades turísticas serán clasificadas y reguladas mediante reglamento.”

¹⁶ Por poner sólo un ejemplo de cómo funciona el sistema, reproduzco a continuación los equipamientos y servicios del Área de RECEPCIÓN que se valoran en el Anexo 1 del Decreto (Condiciones generales, Áreas comunes), con las puntuaciones que en cada caso se le dan al servicio o equipamiento de que se trate:

Núm.	Criterio		Puntos	*	**	***	****	*****
19	Area separada: Area funcionalmente independiente para el servicio	A	1	M	M			
	Mostrador de recepción separado e independiente para el servicio	B	3			M	M	M
20	Recepción con área de espera con asientos	A	1			M	-	-
	Vestíbulo con asientos y servicio de bebidas	B	5				M	-
	Recepción espaciosa con bastantes asientos y servicio de bebidas	C	10					M
21	Fax en la recepción	A	1	M	M	M	M	M
	Faltan terminales de Internet, ya que no hay cobertura telefónica	B						
22	Teléfonos públicos para clientes	A	1	M	M	M	M	M
	Faltan terminales de Internet, ya que no hay cobertura telefónica	B	-					
23	Servicio de impresora		2					
24	Manual de servicios A-Z multilingüe		3	M	M	M	M	M
25	Material de información regional disponible en recepción		1	M	M	M	M	M
26	Servicio de recepción 24 horas, accesible por teléfono al hotel y fuera de éste	A	3	M	M	-	-	-

todos los criterios que concurran en el establecimiento y determina la categoría que le corresponde al mismo.

La puntuación mínima que hay que obtener para pertenecer a cada categoría y subcategoría de **hoteles (H)** es la siguiente:

1 estrella:	120 puntos
2 estrellas:	200 puntos
3 estrellas:	300 puntos
3 estrellas «superior»:	450 puntos
4 estrellas:	500 puntos
4 estrellas «superior»:	650 puntos
5 estrellas:	700 puntos
5 estrellas «gran lujo»:	950 puntos

Hay que añadir aquí que la puntuación total máxima que se puede alcanzar es de 1375 puntos en el caso de los hoteles, con lo que se puede llegar –por ejemplo- a la categoría de 4 estrellas con alcanzar sólo un 36,36 % del total (500 puntos).

Por su parte, la puntuación exigida para acceder a las categorías y subcategorías de **hoteles apartamentos (HA)** es la siguiente:

1 estrella: 120 + 21 =	141 puntos
2 estrellas: 200 + 25 =	225 puntos
3 estrellas: 300 + 30 =	330 puntos
3 estrellas «superior»: 450 + 30	480 puntos
4 estrellas: 500 + 35	535 puntos
4 estrellas «superior»: 650 + 35	685 puntos
5 estrellas: 700 + 40 =	740 puntos
5 estrellas «gran lujo»: 950 + 40 =	990 puntos

b) Si vamos ahora a los concretos **criterios de clasificación del Anexo 1** (324 en total), cabe hacer algunas observaciones sobre los mismos desde el punto de vista jurídico:

-- en algunos casos, el criterio es bastante indeterminado, lo que puede conllevar un cierto subjetivismo en su aplicación y una probable valoración al alza por parte del

	Recepción abierta 24 horas, accesible por teléfono al hotel y fuera de éste	B	4			M	M	M
27	Servicio de portería o mozo en el aparcamiento		4					M
28	Mozo de aparcamiento (con personal separado)		8					
29	Portero (con personal separado)		8					
30	Conserje (con personal separado)		8					
31	Botones (con personal separado)		8					
32	Servicio de equipajes, si se pide	A	2				M	-
	Servicio de equipajes (entrega y recogida en la habitación)	B	5					M
33	Servicio de guarda de equipaje para clientes que llegan o se van		5			M	M	M
34	Servicio de relaciones públicas independiente del servicio de recepción y conserjería		5					

titular del establecimiento. Eso ocurre por ejemplo con el criterio 6 (“atmósfera armoniosa –luz, olor, música, calor- en las áreas públicas”: 4 puntos); con el criterio 123 (“colchones modernos y bien conservados de un mínimo de 18 cm. de grueso”: 1 punto); o con el criterio 144 (“control apropiado del ruido de las ventanas”: 8 puntos).

-- en otros casos se trata de requisitos que suponen un cumplimiento continuado en el tiempo, por lo que habrá dificultad de comprobar el mismo por parte de la Administración. Por ejemplo, el criterio 59 (“presencia de flores naturales en las habitaciones”: 6 puntos) o el criterio 177 (“cambio de la ropa de cama dos veces a la semana como mínimo”: 2 puntos).

- en algún caso, el criterio es discutible considerado en sí mismo: por ejemplo, el criterio 69, relativo a la dimensión de las habitaciones. Con el nuevo criterio serán posibles hoteles de cuatro o cinco estrellas con el 80% de habitaciones de 14 m2 (baño incluido), frente al sistema anterior en que el mínimo de superficie exigido era de 16 o 17 m2, respectivamente, para todas las habitaciones. ¿No es demasiado pequeña la superficie que se pide ahora? ¿No puede dar lugar a diferencias importantes entre las habitaciones de hoteles de una misma categoría?

-- la puntuación de algunos criterios es discutible en mi opinión. Por poner algunos ejemplos: la “climatización en las áreas públicas del hotel” (criterio 6) se valora sólo con 4 puntos, cuando en verano constituye un elemento esencial de la calidad percibida por los clientes; el “acceso a Internet en las áreas públicas” (criterio 15) se valora sólo con 2 puntos, cuando hoy en día se trata de un servicio muy demandado por los turistas; la existencia de portero o conserje en hoteles de cinco estrellas (criterios 29 y 30) parece que debería ser obligatoria -o sea, requisito mínimo-; los desayunos mejor puntuados -desayunos con amplio bufet con servicio o menú a la carta equivalente (criterio 195C), que son los exigidos en hoteles de cuatro y cinco estrellas- sólo están valorados con 5 puntos, cuando el desayuno es para el cliente un aspecto clave de su estancia en el hotel, etc.

-- finalmente, hay que reparar en que, para poder valorar los servicios, al final no hay otro remedio que “cuantificarlos”, es decir, atribuirles una valoración cuantitativa expresada en puntos, a fin de poder computarlos conjuntamente con los puntos atribuidos a las infraestructuras y equipamientos. Ello entraña una gran dificultad al fin y al cabo, ya que se trata de comparar cosas heterogéneas, como son los servicios por una parte y las infraestructuras y equipamientos por otra, pero como la suma de puntos es única en definitiva, no hay más solución que homogeneizar las valoraciones para poder sumarlos conjuntamente.

c) Dejando al margen estas observaciones de poca importancia, mi impresión general sobre los criterios de clasificación del Anexo 1 es francamente positiva. El detallado Anexo 1 contiene 324 criterios (aunque algunos de manera alternativa a otros) en las siete grandes secciones antes enumeradas, que permiten alcanzar un total de 1375 puntos en el mejor de los casos, como se ha dicho. El nuevo sistema empleado por el Decreto 20/2011 así como los concretos criterios que utiliza en el Anexo 1 me parecen del todo razonables con los matices expuestos, aunque tal vez en el futuro habrá que afinar la valoración de algunos de ellos y, con el tiempo, incorporar otros nuevos, pero

insisto en que mi consideración global de los criterios que emplea la norma que comentamos es francamente positiva.

En cualquier caso, lo que pone a las claras el Anexo es el cambio radical del sistema de clasificación hotelera respecto del que había en vigor anteriormente en Baleares (el del Real Decreto 1634/1983): como decíamos antes, se ha pasado de un sistema basado en el cumplimiento de ciertos estándares y requisitos de infraestructuras y equipamientos, es decir, de tipo físico, a un sistema que tiene en cuenta esos estándares físicos pero añadiéndoles adicionalmente estándares de cumplimiento de toda una serie de servicios que se prestan a los clientes, y que son un componente esencial de un alojamiento de calidad en los hoteles. A este respecto debo decir que la calidad del servicio es un concepto global en la percepción del cliente; un concepto que depende no sólo de las infraestructuras y equipamientos que hay en el hotel sino también, y sobre todo, de los servicios que se ofrecen a los usuarios y de su mejor o peor nivel de prestación. Evidentemente, hay aspectos importantes del servicio que no son cuantificables o valorables en puntos y que son muy apreciados en la práctica por los usuarios, como podría ser por ejemplo la amabilidad de los empleados del establecimiento, la calidad –no la cantidad- de los alimentos que componen el desayuno, o el tiempo de respuesta a las peticiones del cliente por parte de los empleados. Pero otros muchos aspectos en cambio sí que lo son, y eso es lo que recoge con bastante detalle el Anexo 1 del Decreto 20/2011. El transcurso del tiempo y la praxis diaria nos dirán en el futuro si el trabado sistema que diseña el Decreto es o no acertado.

3. EL PROCEDIMIENTO PARA OBTENER LA CLASIFICACIÓN

A) Por lo que respecta al procedimiento para obtener la clasificación de un determinado establecimiento de nueva creación, los arts. 11 y 13.1 del Decreto 20/2011 remiten a lo establecido en el Decreto 13/2011, por lo que habrá que estar a lo establecido en este Decreto. El procedimiento –que es objeto de otra ponencia- se resume en la presentación ante la Administración turística competente de una *declaración responsable de inicio de la actividad* (DRIAT), acompañada de una *autoevaluación* del establecimiento de acuerdo con el cuestionario facilitado por la Administración, previsto en el art. 8 del Decreto 20/2011. He de decir a este respecto que la Consejería de Turismo y Trabajo de la CAIB adoptó el 20 de abril de 2011 una resolución aprobando el cuestionario que se ha de utilizar para la autoevaluación citada, y que está a disposición de los interesados en la página web de la Consejería¹⁷. Se trata de una autoevaluación muy detallada, que sigue fielmente los criterios establecidos en el Anexo del Decreto 20/2011. El procedimiento sigue con la inscripción del establecimiento por la Administración turística en el Registro de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos. Por último, el procedimiento acaba con la *comprobación e inspección* por parte de la Administración competente de la veracidad de la declaración y de los datos consignados en la autoevaluación, en los términos previstos

¹⁷ Los distintos modelos de autoevaluación pueden verse en concreto en la página siguiente: <http://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?estua=8&lang=ca&codi=841163&coduo=8>

en el Decreto 13/2011. Si de esta comprobación se deduce la falsedad o la inexactitud esencial de los datos declarados, la Administración ha de suspender la actividad del establecimiento y cancelar la inscripción en el Registro de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos, al margen de la posibilidad de iniciar un expediente sancionador en su caso. Para volver a obtener la inscripción y reiniciar la actividad es necesario que el interesado aporte una nueva DRIAT más la documentación acreditativa del cumplimiento o subsanación de las deficiencias que han provocado dejar sin efecto la inscripción¹⁸.

B) En el caso de los **establecimientos hoteleros existentes** en el momento de la entrada en vigor del Decreto 20/2011, la Disp. Transitoria Tercera de éste¹⁹ dispone que también tienen que hacer la autoevaluación prevista en el Decreto -en orden a clasificación del establecimiento- en el plazo de un año inicialmente, aunque el apartado 2 de la Disposición les acaba concediendo seis años como máximo para el cumplimiento de los requisitos y condiciones del Decreto, por lo que el plazo de adaptación al nuevo Decreto de los establecimientos existentes es de seis años en realidad. Lo único que exige el apartado 2 es que si la adaptación de que hablamos no puede hacerse en el plazo inicial de un año, se debe informar de ello a la Administración competente. En cualquier caso, vemos que todos los establecimientos hoteleros, tanto los nuevos como los ya existentes, deberán adaptarse a los criterios de clasificación del Decreto 20/2011.

¹⁸ Art. 23 del Decreto 13/2011:

“1. Una vez presentada la DRIAT, el órgano competente en materia turística tiene que hacer las comprobaciones pertinentes para verificar la adecuación de los establecimientos y actividades turísticas a los datos declarados y a la normativa turística.

2. De acuerdo con el artículo 48.4 de la Ley 2/1999, si con las comprobaciones hechas se desprende la falsedad o la inexactitud esencial de los datos declarados, después de la audiencia previa a la persona interesada, se tiene que suspender la actividad y se tiene que dictar resolución por la cual se cancela la inscripción en el registro turístico de la actividad o establecimiento, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas que eso pueda comportar.

En este supuesto, para volver a obtener la inscripción y reiniciar la actividad es necesario que la persona interesada aporte, además de la DRIAT, la documentación acreditativa del cumplimiento o enmienda de los datos que han comportado dejar sin efectos la inscripción....”

¹⁹ **Disposición Transitoria tercera. Adaptación de los establecimientos con categoría registrada a la entrada en vigor del Decreto**

1. En un plazo de un año, desde la entrada en vigor del presente Decreto, los establecimientos de alojamiento turístico inscritos en el Registro de Empresas, Actividades y Establecimientos Turísticos tienen que hacer la autoevaluación de acuerdo con el presente Decreto. Si la calificación de la autoevaluación no coincide con la categoría que tienen asignada actualmente, tienen que adaptarse a los nuevos criterios, hacer la autoevaluación otra vez y presentarla a la administración competente. El plazo de un año empezará el día de la publicación en el Boletín Oficial de las Illes Balears de la resolución establecida en el apartado 3 de la disposición final primera de este Decreto.

2. En el supuesto de que la adaptación no pueda hacerse en el plazo del apartado anterior, tienen que informar a la administración competente. En este supuesto, tienen un plazo de un máximo de 6 años para adaptarse al cumplimiento de los requisitos y las condiciones del presente Decreto.

3. Hasta que el establecimiento no se adapte al presente Decreto, se tiene que cumplir los requisitos y las condiciones aplicables de la legislación vigente en el momento de la inscripción en el registro correspondiente y, si procede, en los plazos de la autorización. En este supuesto, y hasta que no se adapte, no puede ni tiene que informar al consumidor en los términos específicos del artículo 10.3, sin perjuicio de la aplicación del artículo 22.4 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y el ejercicio de éstas, y del resto de la legislación en materia de derechos de información al consumidor y usuario.

C) Como puede verse, en los dos casos expuestos los datos para la clasificación del establecimiento los proporciona el titular del mismo, en el cuestionario de autoevaluación que acompaña a la declaración responsable: como ya he dicho, ésta es una de las características esenciales del nuevo sistema. Ahora bien, si se piensa en que algunos de los criterios de clasificación no son totalmente objetivos sino que dependen de una apreciación un tanto subjetiva de quien los declara y si, además, se observa que otros criterios son de difícil comprobación por parte de la Administración, tengo que poner de relieve aquí el riesgo que existe de que algunos empresarios tiendan a sobrevalorar los requisitos y condiciones que tiene su establecimiento así como los servicios que presta: con el sistema del Decreto 20/2011, no es descartable por ejemplo que algunos titulares de establecimientos que pretendan subirlos de categoría valoren al alza sus equipamientos y servicios, a fin de conseguir una categoría superior a la que tenían o a la que realmente merecen. Este es a mi juicio uno de los puntos débiles del nuevo sistema, que deberá ser debidamente controlado por la Administración mediante actuaciones de comprobación e inspección rigurosas.

4. EL MANTENIMIENTO Y LA MODIFICACIÓN DE LA CLASIFICACIÓN.

A) La clasificación de un establecimiento hotelero supone el encuadramiento de un determinado establecimiento de alojamiento turístico en alguna de las categorías de hoteles que fija previamente la norma reguladora del tema (en las Islas Baleares, el Decreto 20/2011). Este encuadramiento no es un acto libre o incondicionado por parte del titular del establecimiento, sino que depende de las condiciones, requisitos y servicios que concurran en el establecimiento de que se trate, tal como indica el art. 3.c) de aquel Decreto (“Las administraciones públicas competentes en materia de turismo tienen que adecuar la actividad a los principios siguientes: c) La libre elección de los titulares de los establecimientos de la categoría en la cual incluir el establecimiento, dentro de la escala de categorías respecto de las cuales tiene las condiciones y los requisitos mínimos de homogeneización del sistema de clasificación establecido en el presente Decreto”). Por tanto, hay sí libre elección de la categoría del hotel pero siempre que se cumplan las condiciones y requisitos exigidos por la normativa aplicable para alcanzar esa categoría, y por ello la norma establece una potestad-deber de inspección y comprobación de dichos requisitos para la Administración turística.

Tal como vimos antes, la clasificación depende de la elección que haga el titular del establecimiento, pero depende sobre todo de que el establecimiento en cuestión cumpla los requisitos mínimos de los hoteles de su categoría –los señalados con la letra “M” en el Anexo 1 del Decreto- y que alcance además la puntuación mínima exigida para los establecimientos de esa categoría, lo que permitirá que se le encuadre formalmente en la misma, es decir, que se le clasifique como hotel de “x” estrellas. La clasificación está así íntimamente vinculada al cumplimiento de las condiciones y requisitos que señala la norma reguladora del tema (el Decreto 20/2011), es decir, a las circunstancias concurrentes en el momento en que se dio la clasificación (en aplicación del clásico principio de *rebus sic stantibus*), de tal manera que si no se hubiera dado ese

cumplimiento, la categoría resultante hubiera sido otra inferior. Por eso, la consecuencia inevitable de esta vinculación es la necesidad de cumplir permanentemente y en todo momento las condiciones y requisitos que dieron base a la clasificación, de tal manera que su eventual incumplimiento provocará la pérdida de la categoría de que se trate.

Esto es precisamente lo que dice el art. 12 del Decreto 20/2011 (“Mantenimiento y modificación de la categoría o de las prestaciones”). En su apartado 1 se proclama de modo genérico el principio que acabamos de exponer: “La categoría declarada ante la administración turística se mantiene siempre que se cumplan las condiciones establecidas en los apartados 1 y 2 del artículo 5”, apartados éstos que remiten a su vez a los Anexos del Decreto. El apartado 2 viene a decir lo mismo de otra manera: “Todas las dependencias, las unidades de alojamiento, las instalaciones, el mobiliario y el equipamiento tienen que estar en todo momento en las condiciones de calidad establecidas en los criterios que se han tenido en cuenta a efectos de obtener la categoría, en perfectas condiciones de limpieza y funcionamiento, y arreglando inmediatamente cualquier desperfecto o avería que haya”. Y como contrapartida de lo anterior, el art. 13.3 señala por su parte que “las administraciones turísticas tienen que velar para que los establecimientos de alojamiento cumplan los requisitos, las condiciones y los servicios de su categoría.....”: el precepto establece así para la Administración turística un auténtico deber de vigilancia sobre el cumplimiento continuado de los requisitos, condiciones y servicios de los hoteles, deber que constituye al mismo tiempo una potestad administrativa (una potestad-función). El deber de los titulares de los establecimientos de mantener adecuadamente las condiciones y servicios de los mismos se contrapone así a la potestad-deber de la Administración de vigilar el cumplimiento del deber por parte de los particulares: en el fondo son las dos caras de una misma moneda.

Por lo tanto, existe una vinculación necesaria y continuada entre el cumplimiento de las condiciones y requisitos que dieron base a la clasificación y el mantenimiento de la categoría. Por eso, el apartado 3 del art. 12 dispone que la modificación de las condiciones o servicios del establecimiento puede conllevar la necesidad de modificar la categoría obtenida inicialmente; dicho más exactamente, la necesidad de efectuar una nueva autoevaluación para ver si procede alterar la categoría que tenga el hotel: “La modificación de las condiciones o los servicios del establecimiento obliga a los titulares a hacer la autoevaluación otra vez y, si procede, a modificar la categoría. Si las modificaciones sólo afectan a las condiciones o a los servicios de libre elección de los titulares de los establecimientos, sin efecto de rebaja de la categoría registrada, no es obligatorio comunicarlo al consejo insular competente, y es suficiente informar a los consumidores de la nueva autoevaluación en la forma prevista en el artículo 11.3”. Como vemos, este apartado 3 establece esa vinculación necesaria de que estamos hablando entre las condiciones y servicios del hotel, por una parte, y la categoría que éste tiene por otra, de tal modo que si cambian aquéllos de manera decisiva, tiene que modificarse la categoría del hotel para ser congruentes con ese cambio. Del art. 12.3 se desprende que la alteración de las condiciones y servicios es decisiva en dos casos: (i) cuando dejen de cumplirse los requisitos mínimos para estar incluido en una determinada categoría (o sea, los señalados con la letra “M” en el Anexo 1); (ii) cuando cambien las condiciones o servicios de libre elección de modo que ello impida alcanzar la puntuación exigida para la categoría de que se trate.

B) En consonancia con la vinculación que acabamos de ver entre el cumplimiento de las condiciones y requisitos que dieron lugar a la clasificación y el mantenimiento de la categoría del establecimiento, el art. 13 del Decreto 20/2011 otorga lógicamente a la Administración una potestad-deber continuada de comprobación e inspección del cumplimiento de dichas condiciones y requisitos: “La administración turística competente puede en cualquier momento revisar de oficio o a instancia de la persona interesada la clasificación de los establecimientos, a efectos de comprobar la veracidad de los datos indicados en la autoevaluación prevista en el artículo 8”. La expresión “revisar de oficio” no debe ser interpretada aquí a mi juicio como equivalente a anular de oficio, sino que –por su contexto- significa más sencillamente que la Administración puede volver a comprobar la clasificación inicial del hotel en cualquier momento, es decir, que puede verificar sin límite de plazo si el hotel sigue cumpliendo las condiciones y requisitos que fueron la base de su clasificación inicial en una determinada categoría.

Y si de esa comprobación administrativa resulta que el establecimiento no cumple aquellas condiciones y requisitos, la consecuencia será el cambio obligado de la clasificación, tal como expresa indirectamente la segunda parte del art. 13.2: “No obstante, (la Administración) sólo puede instar la modificación de la categoría declarada cuando ésta sea superior a la calificación mínima que se obtiene, de acuerdo con los requisitos, las condiciones o los servicios realmente prestados por el establecimiento. En el supuesto contrario, se tiene que aplicar el principio de libre elección de la categoría por el titular del establecimiento, de acuerdo con el apartado c del artículo 3”.

El apartado 3 del art. 13 reitera la potestad administrativa de comprobación e inspección continuadas e indefinidas, y prevé al respecto no sólo las concretas actuaciones de inspección –“visitas de inspección”-, sino también la adopción más en general de *planes de inspección* específicos para determinadas categorías de establecimientos. Además, el precepto prevé la posibilidad de obligar en dichos planes a que los hoteles renueven periódicamente la categoría en la que están clasificados (lo que significa efectuar una nueva autoevaluación por parte del titular del establecimiento): “Las administraciones turísticas tienen que velar para que los establecimientos de alojamiento cumplan los requisitos, las condiciones y los servicios de su categoría. Por eso, además de la visita de inspección como consecuencia de la DRIAT, prevista en el Decreto mencionado, los consejos insulares pueden establecer planes de inspección específicos con respecto a la categoría de los establecimientos, 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”. La idea de la renovación periódica de la categoría me parece magnífica, a fin de estimular a los titulares de los establecimientos para que los mantengan en las debidas condiciones y también para evitar que con el transcurso del tiempo se produzcan bajadas de nivel de determinados establecimientos a pesar de seguir formalmente clasificados en una determinada categoría.

5. DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS RESPECTO DE LA CALIDAD Y LOS SERVICIOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS.

El Decreto 20/2011 dedica un breve Capítulo (arts. 9 y 10) a lo que él mismo llama “Derechos de los consumidores y usuarios respecto de la calidad y los servicios de los establecimientos”. Ya sabemos que la clasificación hotelera es “elemento esencial de la información al consumidor y usuario, en relación con las condiciones que presenta el establecimiento y los servicios que presta” (art. 3.a), por lo que la garantía de los derechos de los consumidores y usuarios aparece así como una de las finalidades esenciales del nuevo sistema. En el Capítulo que comentamos se contienen por ello algunos de los derechos principales del turista como consumidor y usuario en un establecimiento hotelero, que provienen en realidad de la legislación general de consumidores y usuarios, sin que se introduzcan novedades importantes al respecto. Adicionalmente a estos derechos expresamente recogidos en el Decreto 20/2011, son aplicables también al caso los demás derechos de los consumidores y usuarios proclamados en la legislación general sobre los mismos, tal como reconoce el párrafo inicial del art. 10.

Entrando en el examen de los derechos recogidos en el Decreto, el art. 9 señala de entrada los derechos en cuanto a la categoría del establecimiento. El primero de ellos consiste en que “cualquier usuario de servicios turísticos tiene derechos a que los bienes y los servicios que adquiera sean de la categoría y los requisitos legales contratados o, si no hay pacto, de la calidad que tenga proporción directa con la categoría de la empresa o del establecimiento turístico. Al efecto, cumplir las condiciones establecidas para el acceso a la categoría, tanto de mínimos como de criterios de libre elección por el establecimiento, que consten en la autoevaluación y alcancen la calificación correspondiente a la categoría, se consideran los mínimos requeridos a efectos de la proporción exigible prevista en el artículo mencionado” (art. 9.1). Por tanto, derecho a que las condiciones y servicios reales del hotel correspondan a la categoría contratada y a los requisitos legales de la misma.

El segundo de los derechos (art. 9.2) es el de recibir una información veraz y cierta, lo cual es un derecho típico de los consumidores y usuarios: “las empresas turísticas tienen que cumplir las exigencias determinadas en la normativa sobre presentación y publicidad de los productos y servicios, a efectos de ofrecer una información correcta con respecto a la calidad y a la categoría de los establecimientos y servicios”.

El artículo 10 desarrolla este derecho a recibir información veraz y cierta, por medio de varias manifestaciones del mismo en el ámbito de la hotelería. Este derecho se concreta en determinadas obligaciones por parte de los establecimientos, como son las que siguen:

- la obligación general de “proporcionar a los consumidores información clara, correcta y completa de las características de los servicios incluidos. En cualquier caso, se tiene que proporcionar al consumidor información sobre el servicio completo” (art. 10.4);

- la obligación del establecimiento de exhibir, en su entrada principal y de modo destacado, la placa distintiva en la que conste la modalidad y la categoría del mismo, según los modelos que fija el Anexo 3 del propio Decreto (art. 10.1);

- la posibilidad de colocar cerca de la placa distintiva otras placas de reconocimiento de calidad o de especialidad del hotel, otorgadas por entidades oficiales o de reconocido prestigio (por ejemplo, la “Q” del ICTE): art. 10.2;

- la obligación de informar –a través de la página web o documentalmente- de la autoevaluación realizada para obtener la categoría alcanzada (art. 10.3).

6. CONCLUSIÓN.

Como conclusión del presente trabajo podemos decir que la reciente normativa turística de la CAIB ha producido una doble *revolución* en cuanto a la clasificación hotelera:

- (i) desde la perspectiva material o sustancial, el cambio consiste en la sustitución de los criterios de clasificación hotelera anteriormente existentes por los del nuevo Decreto 20/2011. Esa sustitución supone en síntesis pasar de un sistema de requisitos físicos mínimos de infraestructura y equipamiento para cada categoría a un nuevo sistema basado en una suma de puntos que se obtienen tanto por razón de las infraestructuras y equipamientos que tiene el hotel como de los servicios concretos que presta, introduciendo así de modo decisivo el factor calidad en los criterios de clasificación;
- (ii) desde el punto de vista formal o procedimental, se trata de la sustitución del sistema de necesaria autorización turística previa a la licencia municipal de obras por el sistema de la declaración responsable para poder iniciar la actividad turística por parte del interesado; por tanto, se elimina intervencionismo administrativo y se liberaliza el procedimiento.

Ya he dicho antes que mi impresión general sobre los criterios de clasificación del Anexo 1 es francamente positiva: el nuevo sistema empleado por el Decreto 20/2011 así como los concretos criterios de clasificación que utiliza me parecen del todo razonables con los matices expuestos, aunque tal vez en el futuro habrá que afinar la valoración de algunos de ellos y, con el tiempo, incorporar otros nuevos. La única duda que me suscita el nuevo sistema es la que supone el hecho de apartarse de los criterios de clasificación que son empleados por casi todas las demás Comunidades Autónomas: en las Islas Baleares somos pioneros en la materia ciertamente, pero a costa de separarnos de la sistemática generalizada en las CC AA españolas. Por ello, considero necesaria la armonización de las reglas de clasificación hotelera en el Estado español –como también sería deseable a nivel internacional–, en aras de la seguridad de los usuarios turísticos y también para garantizar una competencia justa en el sector. En esa línea, reitero en especial la idea de que se ha de intentar una homogeneización sustancial de los tipos y categorías de establecimientos hoteleros en España.