

INFORME DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS AL AIRE LIBRE Y ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS SINGULARES.

INF/03/2022

Pleno

Presidente

D. Ángel Luis Monge Gil

Vocales

D. José Luis Buendía Sierra

D^a M^a Cristina Fernández Fernández

D. Javier Nieto Avellaned

D. Fernando Sanz Gracia

Letrada

D^a Isabel Caudevilla Lafuente

Secretario

D. Daniel Bernal Márquez

Zaragoza, a 14 de julio de 2022.

El Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, con la composición expresada al margen y siendo ponente su Presidente D. Ángel Luis Monge Gil, ha examinado el texto del Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de alojamientos turísticos al aire libre y alojamientos turísticos singulares, y en su sesión plenaria de 14 de julio de 2022, ha emitido el siguiente

INFORME

Primero. Competencia para informar del TDCA.

Conforme al artículo 3 letra i) del Decreto 29/2006, de 24 de enero, por el que se crean y regulan los órganos de defensa de competencia de Aragón, el TDCA podrá “Emitir informes en materia de libre competencia a iniciativa propia o cuando sea solicitado por ello por el Gobierno de Aragón o sus Consejeros, el Pleno de las Cortes de Aragón o sus Comisiones, las Entidades Locales aragonesas a través de su Alcalde o Presidente y las organizaciones empresariales, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de consumidores y usuarios”

En el presente caso, este TDCA ha sido concedor, a través de la publicación de la página web del Gobierno de Aragón, de la existencia del proyecto de Decreto sobre alojamientos turísticos al aire libre y alojamientos turísticos singulares. A juicio de este TDCA el texto proyectado puede incidir en aspectos relacionados con la libre competencia, por lo que ha estimado oportuno, aunque no haya sido requerido para ello de forma expresa, emitir el presente Informe.

Queremos con ello evitar que normas, con directa incidencia en el “juego” de la libre competencia, no sean examinadas por el TDCA. Simplemente, queremos poner como ejemplo el Informe de fecha 2 de septiembre de 2020 emitido por la CNMC sobre el Proyecto de Decreto (del Gobierno de Aragón) por el que se modifica el Reglamento de las empresas de turismo activo de Aragón.

Existiendo, desde el año 2006 este Tribunal autonómico, lo lógico y pertinente es que este tipo de informes no salgan del ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón. Este TDCA debe hacer también autocrítica y pensar que debe hacer todavía más por la difusión de su existencia y competencias dentro de nuestro ámbito territorial.

Segundo. Antecedentes y marco normativo.

Este TDCA cree que las primeras líneas del texto proyectado, en su Exposición de Motivos (no así calificada), sitúan muy bien al lector sobre los antecedentes y marco normativo de la norma.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 71, regla 51, atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia en exclusiva en materia de turismo, que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento, la regulación y clasificación de las empresas y establecimientos turísticos.

En el ámbito de esta competencia exclusiva y en el ejercicio de la potestad legislativa, se ha procedido a la refundición de la legislación en materia de turismo mediante el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón.

El artículo 41 del mencionado texto refundido regula los alojamientos turísticos al aire libre y, en su apartado 7, indica que “se establecerá reglamentariamente el régimen de los alojamientos turísticos al aire libre y de las acampadas en casas rurales aisladas, así como las prohibiciones y limitaciones para la ubicación de estos establecimientos”

Desde el punto de vista del desarrollo reglamentario, la norma hasta este momento vigente es el Decreto 125/2004, de 11 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de alojamientos turísticos al aire libre.

El Reglamento de 2004 supuso un importante incremento en cuanto a las exigencias en materia de seguridad, teniendo en cuenta la exposición a riesgos, que en los sustancial sigue siendo adecuado, sin perjuicio de la introducción de alguna mejora técnica.

No obstante, otras características de la regulación en materia de alojamientos turísticos al aire libre sí precisan de una necesaria actualización.

En primer lugar, el Reglamento de 2004 prevé un régimen de autorización previa que, en la actualidad, tras la correspondiente modificación introducida en la Ley del Turismo de Aragón, ha sido sustituido por otro de formulación de declaración responsable, por lo que hace necesario acomodar en este punto el texto reglamentario al contenido de la ley.

Además, la actividad campista ha experimentado un importante cambio en cuanto a la tendencia en las preferencias de los clientes de este tipo de establecimientos, reduciendo la utilización de tiendas de campaña y potenciando sólidamente la demanda de alojamiento en instalaciones como bungalós o mobile-home.

Por lo que respecta a las categorías de los campings, hasta ahora clasificados en lujo, primera, segunda y tercera, existe una amplia demanda en el sector, coherente con la normativa comparada de otras Comunidades Autónomas, para que este sistema de clasificación pase a ser identificado por estrellas.

Igualmente, en los últimos años el llamado turismo itinerante, mediante el uso de auto caravanas y caravanas en tránsito, ha experimentado un crecimiento exponencial, todavía más agudizado como respuesta a las restricciones introducidas para combatir la pandemia de la COVID-19, sin que exista al respecto un adecuado tratamiento normativo en el vigente Reglamento. Por ello se plantea la creación de una nueva categoría de establecimientos turísticos, las áreas de acogida y acampada de auto caravanas, caravanas en tránsito y similares.

Finalmente, ante la creciente demanda por legalizar diferentes iniciativas singulares de alojamiento turístico, como pueden ser las cabañas en los árboles, iglús, burbujas, cuevas etc..., parece adecuado proceder a su regulación de forma que se pueda ordenar un sector de la oferta turística que presenta un futuro prometedor.

Tercero. Contenido.

El Reglamento de alojamientos turísticos al aire libre y alojamientos turísticos singulares consta de setenta y dos artículos, distribuidos en nueve capítulos, junto con cuatro anexos dedicados, respectivamente, a la metodología para el análisis y evaluación de riesgos, al análisis y evaluación de riesgos del emplazamiento del camping o área de acogida y acampada de auto caravanas, caravanas en tránsito y similares, a las instalaciones y servicios mínimos de los campings y a las placas de identificación.

El Capítulo I del Reglamento se ocupa del objeto, definiciones y ámbito de aplicación. El Capítulo II se refiere a las competencias y organización administrativa en esta materia de la administración de la Comunidad Autónoma, las comarcas y los municipios. El Capítulo III aborda las prohibiciones y limitaciones de ubicación y zonas de riesgo relativas a la implantación de campings, áreas de acogida y acampadas de auto caravanas, caravanas en tránsito y similares, acampadas en casas rurales aisladas y alojamientos turísticos singulares. El Capítulo IV establece los derechos y deberes de clientes y empresarios. El Capítulo V establece la regulación de los campings incluyendo su clasificación, instalaciones y servicios, capacidad, superficie y parcelación, alojamientos permanentes, albergues asociados, habitaciones asociadas, plan de autoprotección frente a riesgos o prevención de incendios, entre otros. El Capítulo VI introduce la regulación de las novedosas áreas de acogida y acampada de auto caravanas, caravanas en tránsito y similares, definidas como aquellos espacios de terreno

debidamente delimitados, dotados y acondicionados, abiertos al público en general para la ocupación y uso exclusivo de los mencionados vehículos destinados al turismo itinerante, incluidos los campers, y de las personas que en ellos viajen, a cambio de precio y en el que se presten los correspondientes servicios de estacionamiento, pernocta y mantenimiento. El Capítulo VII se ocupa de las acampadas en edificaciones rurales aisladas situadas fuera del casco urbano, vinculadas a explotaciones agropecuarias o de elaboración de artesanía alimentaria. El Capítulo VIII está dedicado a los alojamientos turísticos singulares, entendidos como aquellos alojamientos turísticos que, posibilitando un hospedaje temporal a cambio de contraprestación económica, y con las características mínimas que exige el Reglamento, no encajan en ninguna de las modalidades de alojamiento turístico reguladas ni en las excluidas expresamente. Finalmente, el Capítulo IX regula los aspectos referidos a la disciplina turística.

Cuarto. Valoración

1- Observaciones generales.

El texto proyectado regula una actividad tanto económica, como de ocio de gran importancia para nuestra Comunidad Autónoma. El ejercicio de esta actividad turística debe recoger un marco protector garante elevado para los **consumidores**, así como mantener una elevada exigencia en torno a la **seguridad** en este tipo de prácticas recogidas en el Proyecto.

Pero esas exigencias, sin duda, loables, no debe hacernos perder la perspectiva de que las Administraciones públicas no deben plantear exigencias **desproporcionadas** a la hora de establecer mecanismos de acceso a una actividad profesional.

El texto analizado en este informe presenta un nivel desproporcionado en cuanto a la exigencia de determinados requisitos para el acceso a la actividad económica, incluso, como veremos, en cuanto a la propia definición de alguna de las actividades.

Lo señala la propia CNMC en su Informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de las empresas de turismo activo en Aragón (2 de septiembre de 2020), que: “ Desde el punto de vista de promoción de la competencia y regulación económica eficiente, la normativa de la Unión Europea y nacional aplicables (En especial los artículos 4 y 9 de la Directiva 2006/123 CE de servicios, el artículo 4 de la ley 40/2015 de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, el artículo 129 de la ley 39/2015 de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 5 ley 20/2013, de 9 de diciembre de garantía de unidad de mercado) suponen que las Administraciones Públicas, cuando exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público perseguido y justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen (principios de necesidad y proporcionalidad). Dicho de otro modo, las Administraciones Públicas deben impulsar la competitividad de sus sectores productivos mediante marcos regulatorios que favorezcan la competencia y la eficiencia en los mercados, evitando introducir distorsiones injustificadas que alteren el juego competitivo en perjuicio de los consumidores” (en página 8)

2- Observaciones particulares.

a) Definiciones

El artículo 2 del texto proyectado lleva por rúbrica “Definiciones”. Por lo que respecta al mismo, queremos poner de relieve la indefinición que se observa con respecto a la regulación de la letra e): Alojamientos turísticos singulares. Incluir un tipo de actividad económica, sin definir ni precisar sus límites (más allá que definirlo por exclusión) no parece acertado. Máxime cuando los artículos 64 y siguientes recogen una serie de exigencias y requisitos a cumplimentar por un tipo de empresas no definidas. Por ello abogamos por la supresión de esta categoría o bien por una regulación y definición más exacta y pormenorizada.

b) Declaración responsable e inscripción en el Registro de Turismo de Aragón.

Buena parte del texto proyectado gira en torno a la denominada “declaración responsable” por parte de las empresas de turismo. La propia Exposición de Motivos señala que: “el Reglamento de 2004 prevé un régimen de autorización previa que, en la actualidad, tras la correspondiente modificación introducida en la Ley del Turismo de Aragón, ha sido sustituido por otro de formulación de declaración responsable, por lo que se hace necesario acomodar en este punto el texto reglamentario al contenido de la ley”.

De hecho, en materia de Campings los artículos 21, 22 y 23 se ocupan de este tema.

En materia de acogida y acampada de auto caravanas, caravanas en tránsito y similares, los artículos 41, 42 y 43 se refieren a esta cuestión.

En las acampadas en edificaciones rurales aisladas, los artículos 59, 60 y 61 abordan este tema.

Y en los alojamientos turísticos singulares, son los artículos 64, 65 y 66 los dedicados al tema objeto de análisis.

Vamos a ejemplificar nuestra argumentación, dado el paralelismo existente entre todas, con la regulación relativa a los Campings.

El artículo 21.1 establece que: “Con carácter previo a la apertura, modificación o reforma sustancial, cambio en las condiciones de prestación del servicio, clasificación y, en su caso, reclasificación de un camping, el titular del mismo deberá formular una declaración responsable en la que manifieste que cumple con las características, obligaciones y requisitos previstos en este Reglamento...”.

Además se indica en el artículo 21.2 que: “ Una vez formulada la declaración responsable y en un plazo no superior a tres meses, tras las oportunas comprobaciones, el órgano competente podrá en su caso: a) Tramitar la inscripción del acto o hecho declarado en el Registro de Turismo de Aragón a efectos meramente informativos; b) Clausurar el establecimiento en caso de incumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa aplicable, sin que por ello se derive derecho alguno de indemnización; c) Establece motivadamente las condiciones en que pudiera tener lugar la apertura, clasificación e inscripción del establecimiento”

El apartado 4 del propio establecimiento afirma que: “Transcurrido el plazo de tres meses sin haber efectuado las actuaciones comprendidas en las letras b) o c) del apartado 2, se procederá a la inscripción del acto o hecho declarado en el Registro de Turismo de Aragón a efectos meramente informativos”.

De los preceptos transcritos se concluye que no existe un verdadero régimen de declaración responsable para acceder a la actividad, sino un régimen muy próximo al de la autorización administrativa. Dado que la intención del texto proyectado es partir de un

régimen de “declaración responsable”, se recomienda realizar los cambios oportunos para que la misma sea real y efectiva, en los términos que señala el artículo 17.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado: “ Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados”.

c) La exigencia de un seguro de responsabilidad civil.

Dentro de la documentación que se exige por parte del texto proyectado en alguna de las actividades de alojamientos turísticos al aire libre, está la de contar con una póliza de responsabilidad civil.

Así, en campings el artículo 22 h). En áreas de acogida y acampada de auto caravanas, caravanas en tránsito y similares, el artículo 42 h).

Este TDCA no cuestiona la necesidad, dado el riesgo inherente a alguna de las actividades que regula el texto proyectado, de que se exija la suscripción de un seguro de responsabilidad civil por parte de las empresas afectadas.

No obstante esto, la obligatoriedad de suscribir un seguro de responsabilidad civil puede suponer, dependiendo de su cuantía y del coste de su suscripción, un obstáculo a la entrada en el mercado, especialmente para pequeñas y medianas empresas.

Lo que queremos poner de relieve es que esta exigencia debería venir con una mayor concreción en el texto analizado. En primer lugar, en cuanto a la delimitación de los riesgos cubiertos. En segundo lugar y, sobre todo, en relación a las cuantías mínimas de cobertura.

Cuantías que, desde el punto de vista de no suponer una barrera excesiva de cara a la entrada en el mercado, debería ser proporcional y ajustada al riesgo que realmente hay que cubrir con la exigencia de este seguro de responsabilidad civil.

Por ello, creemos acertada esta exigencia, pero abogamos por una mayor concreción en el texto definitivo.

d) La exigencia de determinados requisitos que desde el punto de vista de la Competencia resultan desproporcionados o plantean ciertas dudas.

Vamos a poner de relieve, a continuación, determinadas exigencias del Proyecto de Decreto que, desde la óptica del Derecho de la Competencia nos parecen mejorables, en unos casos, y prescindibles, en otros.

- 1- Artículo 3, Ámbito de aplicación. Se dice que: "...quedan incluidos los campings privados, que deberán cumplir como mínimo los requisitos de los campings de dos estrellas". Parece una medida discriminatoria con respecto a los de titularidad pública y una barrera de acceso al mercado.
- 2- El artículo 19.3, Clasificación de los Campings, establece que: "La placa distintivo correspondiente a la categoría estará situada de manera visible en el acceso del camping y en la recepción del mismo. Igualmente, y de forma adecuada a cada caso, figurará dicho distintivo impreso en todos los justificantes de pago y en cualquier material publicitario independientemente del canal informativo utilizado". Esta exigencia a todo tipo de Camping supone la imposición de una obligación no siempre necesaria. Nos referimos en particular a la obligatoriedad de que en "todo justificante de pago" deba venir impresa la placa distintiva de la categoría del Camping. Además, duplicar la información en el Acceso y en la Recepción parece que no tiene demasiada razón de ser al exigir un gasto extra no necesario.
- 3- El artículo 25.5, Capacidad, superficie y parcelación (de Campings), establece que: "La zona destinada para acampar, incluidos los albergues y habitaciones asociados, en su caso, no podrá superar el 75% de la superficie de camping. El 25% restante se destinará a viales interiores, zonas verdes, zonas deportivas y otros servicios de uso común". Tal previsión nos resulta desproporcionada al incidir directamente en la libertad de la empresa para establecer este tipo de servicios y ganar así el favor de los consumidores a la hora de elegir un camping u otro.

- 4- De igual forma, la previsión del punto 6 de este artículo, también nos resulta desproporcionada: “La superficie destinada a albergues y habitaciones asociadas, en su caso, no podrá superar el 30% de la superficie destinada para acampar.
- 5- El artículo 26. h), Alojamiento permanentes, establece que: Los bungalós deberán ser explotados necesariamente por el titular del camping”. Nos parece una previsión que atenta a la posibilidad de elección del empresario de cómo organizar su actividad empresarial. Un consumidor lo único que necesita saber es con quién contrata el servicio, con independencia de quién se lo preste.
- 6- El artículo 26.4 establece que:” En ningún caso la suma de bungalós más mobile-home podrá superar el 60% del número total de parcelas del camping”. Nos parece igualmente una medida desproporcionada por lo que incide en la directa organización del negocio por el empresario.
- 7- El artículo 27, Albergues asociados, contiene dos previsiones que creemos deben ser replanteadas.

El apartado 1 dispone que:” Sólo podrá existir un albergue asociado por camping...”. Es una medida que atenta contra la libre organización del empresario de su negocio.

Y el apartado e): “El albergue asociado deberá ser explotado necesariamente por el titular del camping”. Nos parece que no tiene justificación desde el principio de libertad de empresa y de organización empresarial.

- 8- Artículo 28, Habitaciones asociadas. Este precepto contiene dos previsiones que deberían ser objeto de replanteamiento.

La letra b) establece que: “El número máximo de habitaciones será de diez”. Y la letra e):” Las habitaciones asociadas deberán ser explotadas necesariamente por el titular del camping”.

- 9- Artículo 36. Instalación eléctrica. El punto 3 de dicho precepto establece que: “Sólo los campings de tres y dos estrellas podrán contar con suministro generado por grupos

electrógenos...”. Resulta ser una previsión discriminatoria sin justificación desde el punto de vista empresarial.

10- El artículo 40, Áreas de acogida y acampada de auto caravanas, caravanas en tránsito y similares. Su punto 2 establece que: “En caso de establecerse en una ubicación aneja a un camping, y en el supuesto de que ambos establecimientos compartan titularidad, el área de acogida y acampada se situará junto al perímetro del camping, con entrada independiente, pudiendo compartir la recepción y otros servicios complementarios”. Parece innecesario recoger este detalle de regulación en aras a una organización empresarial.

11- El artículo 67, Requisitos mínimos (Alojamientos turísticos singulares). La letra d) del precepto establece que: “La capacidad máxima de cada unidad de alojamiento singular no puede exceder de seis plazas y el conjunto del establecimiento no puede superar un máximo de 24 plazas”. Creemos que tal previsión no aporta nada ni en materia de seguridad, ni de protección al consumidor y sí que afecta a la libre organización empresarial.

Quinto. Conclusiones y recomendaciones.

La valoración desde el punto de vista de la Competencia que el TDCA realiza sobre el texto proyectado es positiva. No obstante esta valoración, sí que es cierto que se han detectado algunos preceptos que chocan con la necesidad y proporcionalidad que deben gozar las medidas limitativas de la competencia que se adopten. Por supuesto, todas las cuestiones que inciden en materia de seguridad y derechos de los consumidores nos parecen plausibles.

En concreto, recomendamos:

Primero. - Una mayor definición de los denominados, Alojamientos turísticos singulares.

Segundo. - Un replanteamiento de los requisitos exigidos para la “declaración responsable” y un replanteamiento del hecho de que no se esté regulando, finalmente, un procedimiento de autorización administrativa.

Tercero. - Mayor concreción en cuanto a la exigencia de contar con un seguro de responsabilidad civil.

Cuarto. - Reconsiderar todos los preceptos que hemos citado a lo largo del informe, en cuanto que creemos que contienen restricciones y barreras a la entrada del mercado e inciden en la propia organización que todo empresario debe hacer de su negocio.

Este es el Informe no vinculante que el TDCA tiene el honor de emitir, sometido a la consideración de cualquier otro mejor fundado en derecho.