

# POLITICA LEGISLATIVA EN MATERIA DE PRECIOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS Y PRINCIPIOS REGULADORES DE LOS MISMOS (\*)

Por José FERNANDEZ ALVAREZ (\*\*)

Con respecto a la política legislativa a seguir en materia de precios de los establecimientos hoteleros, debe resaltarse, principalmente, su importancia, las tendencias que de ordinario suelen condicionar dicha política y su evolución en nuestro derecho.

## IMPORTANCIA

La importancia de una acertada política legislativa en esta materia es evidente, pero no

---

(\*) Agradecemos al organismo autónomo "Editora Nacional" la deferencia de permitirnos la publicación de este trabajo, que forma parte de uno de los capítulos que integran el IV Volumen del *Curso de derecho administrativo turístico*, que prontamente verá la luz, primero de la Parte Especial de dicha obra, en la que su autor, el señor Fernández Alvarez, expondrá con todo detalle la regulación de las empresas de alojamiento en sus diversas manifestaciones, es decir, tanto los establecimientos hoteleros como las Ciudades de Vacaciones, Campamentos de Turismo y Apartamentos, villas, *bungalows* y otros alojamientos de carácter turístico.

tanto por la sensibilidad de las corrientes turísticas al factor precio (1) como por la circunstancia de que una política excesivamente rígida, es decir, que limite excesivamente la rentabilidad de los establecimientos, significa

---

(\*\*) Doctor en Derecho, abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, técnico de Información y Turismo del Estado, profesor titular de la Cátedra "Legislación Administrativa Turística" de la Escuela Oficial de Turismo de Madrid.

(1) En el Informe de la Comisión de Turismo del II Plan de Desarrollo se hace especial referencia a la sensibilidad al precio por parte de las corrientes turísticas. Pero resaltando que el gasto en alojamiento constituye una parte relativamente pequeña del gasto turístico total, así como que un importante porcentaje de turistas no utiliza alojamientos profesionales y sólo una tercera parte, aproximadamente, de los visitantes procedentes del extranjero se alojan en establecimientos hoteleros, lo que evidentemente disminuye enormemente la importancia de tal sensibilidad y hace pensar en la conveniencia de una política realista en materia de precios de la industria hotelera (ver *Comisión de Turismo - II Plan de Desarrollo Económico y Social*, Madrid, 1967, pág. 71).

sin duda un gran desánimo con respecto a la posibilidad de aumento de inversiones en el sector, lo que a la larga supondría yugular la expansión de la industria hotelera y, por consiguiente, los índices de crecimiento del turismo (2).

De aquí la importancia de una política realista en materia de precios, que defienda tanto al interés de la clientela como los intereses de las empresas, en evitación de que se pueda decir —como ha hecho López Pérez (3)— que la determinación de “precios oficiales” sea una especie de *modus vivendi* que permita la vida y desarrollo del sector. Antes por el contrario, la política en cada caso adoptada ha de acordarse con plena conciencia de las circunstan-

(2) Ver en este sentido el *Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre el Desarrollo económico de España*, editado por la Oficina de Coordinación y Programación Económica en 1962, en Madrid, en cuya página 535 se dice textualmente: “Otro sistema por el cual el Gobierno puede influir en la cantidad de inversiones hoteleras es el de la alteración de su política en cuanto al control de precios. Hay indicios poderosos de que los actuales precios oficialmente regulados son demasiado bajos para cubrir los costes de funcionamiento. Como resultado de ello, la violación de los controles de precios es más frecuente que su observancia. Esto obra en perjuicio de las relaciones con la clientela, y a la larga desalienta al turismo; los potenciales clientes deberían tener información garantizada sobre los gastos que les esperan. Además, la existencia de controles de precios —incluso a pesar de que frecuentemente no sean observados en la práctica— tiende a desalentar una mayor expansión hotelera y a crear más incertidumbre en cuanto al nivel de los beneficios esperados de las nuevas inversiones.”

(3) *El turismo como tarea nacional*, página 34, donde dice: “De hecho, los precios ‘oficiales’ hoteleros vienen siendo prácticamente inobservados por las empresas. La Administración ha venido aceptando este hecho como ‘modus vivendi’ de permitir la vida y desarrollo de tan importante sector. Actitud tácita, justificable quizá porque la misma Administración fue la primera concededora de que los precios vigentes ‘estaban fuera de cualquier realidad de mercado o coste’.” “Sin embargo —añade—, no es necesario resaltar lo anómalo de este ‘statu quo’ y, en cierto modo también, la falta de seriedad de este comportamiento. Frente al exterior, por lo que ha significado de desprestigio de nuestra debida seriedad comercial. Frente a las empresas, por los perjuicios infringidos a aquellas que por variadas circunstancias se han mantenido dentro de lo ordenado.”

cias, de tal forma que se pueda exigir con toda justicia su observancia más estricta. Lo que, en definitiva, está conforme con el criterio de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo cuando en sentencia de 20 de diciembre de 1968, después de destacar la importancia de “todo el sistema de ordenación, inspección y vigilancia de todas las actividades industriales de esa clase (se refiere a la industria de hostelería), por la relación que guardan con el turismo, añade que entre dichas materias “figura con carácter singular la correspondiente a precios, ordenándolos, vigilando y sancionando el incumplimiento de todo lo dispuesto en cuanto a precios, por considerar una quiebra o infracción del principio inspirador de todo el sistema de la llamada política del turismo, cuando en el ejercicio de sus actividades las empresas hoteleras no se sujetan a lo dispuesto sobre dicha materia, por estimar finalidad esencial para alcanzar aquel objetivo que los precios de las habitaciones que se proporcionan sean los autorizados con arreglo a la categoría o clase del establecimiento público y conocidos por todos los clientes que las soliciten, sin otras diferencias ni discriminaciones que las expresamente señaladas por las disposiciones reglamentadoras”.

## TENDENCIAS

De todo lo anterior se deduce que los precios no podrán ser ni abusivos, para no ahuyentar a la clientela, ni tampoco ruinosos, ya que entonces donde cundiría el desánimo sería entre los industriales. Siendo esto último aún más perjudicial que lo anterior, puesto que sería tanto como provocar el cierre o la infracción por parte de las empresas, lo que a la larga iría en demérito de la propia clientela y del turismo en general. En mi opinión se trata no tanto de imponer precios bajos o altos, sino razonables, de forma que resulte posible exigir a ultranza su cumplimiento. Radiando el verdadero problema en el procedimiento a seguir para la fijación de sus importes, que obviamente puede responder —como en tantos otros órdenes de cuestiones— a tres tendencias fundamentales, dos extremas y una intermedia, según que se faculte a los indus-

triales para la libre determinación de los precios de sus establecimientos o se conceda tal facultad a la Administración mediante la implantación de un rígido sistema de precios tasados según tarifa oficialmente determinada, sin perjuicio de la posibilidad de un tercer procedimiento o forma mitigada de libertad, consistente en la posibilidad de permitir a los industriales la libre fijación de sus precios, pero con obligación de declarar periódica y formalmente sus importes y de mantener éstos invariables durante un período relativamente prolongado de tiempo.

## EVOLUCION HISTORICA

La evolución que a lo largo de nuestra historia ha seguido la legislación en esta materia constituye un rico muestrario de las posibilidades de aplicación que dichas tendencias suponen, puesto que desde un sistema inicial de absoluta libertad hasta el actual, que podríamos denominar "de libertad previa declaración", se han adoptado durante este siglo multitud de fórmulas, más o menos intermedias entre las dos extremas antes señaladas, según exponemos a continuación, aunque omitiendo referirnos, por razones de brevedad, a las múltiples disposiciones de carácter puramente transitorio.

En efecto, conforme a lo dispuesto por la Real Orden de 17 de marzo de 1909, los establecimientos fijaban libremente sus precios, según relación que deberían presentar al gobernador civil en las capitales y a los alcaldes en las demás poblaciones, en las que deberían consignar el precio por día de cada habitación, así como los precios de la alimentación y de todos los artículos que se expidiesen en el establecimiento, de forma que un ejemplar de dicha relación se devolvía, autorizado y sellado, por las indicadas autoridades con una antelación no menor de tres días. Plazo que después, en virtud de lo dispuesto por Real Orden de 19 de junio de 1929, se elevó a los ocho días siguientes a haberse hecho público el acuerdo de la autorización.

Posteriormente, por Orden de 8 de abril de

1939 (4), se pasó a un sistema radicalmente distinto, al facultarse por ella al Ministerio de la Gobernación, y dentro de él al Servicio Nacional del Turismo, para la fijación de los precios de los establecimientos hoteleros (5). Aunque inicialmente, más que un verdadero sistema tasado, lo que se dispuso por dicha Orden fue que los precios de los establecimientos no podrían ser superiores a los vigentes en 16 de febrero de 1936 ni aumentarse sin autorización del jefe del Servicio Nacional del Turismo. Pero convirtiéndose en un verdadero sistema de precios tasados a partir de una Orden dictada en 19 de julio de 1952, puesto que, según su artículo 1.º, "en todos los hoteles, incluso en los calificados de hoteles de lujo, se fijará en todas las habitaciones y en la conserjería de entrada (oficina de recepción) listas en español, francés e inglés con los precios autorizados, o de los que aplique, si éstos fueran inferiores, para las estancias, habitaciones y demás servicios..." (6).

Dicho sistema de precios tasados se mantuvo después por la Orden del 14 de junio

(4) Apenas comenzada la guerra civil, por Decreto de 23 de diciembre de 1936, se dispuso que los dueños de hoteles, casas de viajeros, casas de huéspedes, etc., no podrían en ningún caso cobrar precios superiores al fijado en los carteles que, con arreglo a las disposiciones vigentes, debían ostentar en cada habitación, en sitio visible, los que por costumbre venían percibiendo antes del 18 de julio de dicho año.

(5) Sin embargo, con anterioridad a dicha disposición parece que ya se había implantado el sistema de precios tasados, puesto que la Orden de 10 de marzo de 1938, sobre bonificaciones a Generales, Jefes, Oficiales y Suboficiales, así como a funcionarios civiles en caso de desplazamiento de su residencia habitual, disponía, en su artículo 3.º, que las bonificaciones se aplicarían sobre las tarifas normales aprobadas por la superioridad para los conceptos de pensión completa y de habitación.

(6) Añadiéndose en dicho artículo que en las mencionadas listas se indicaría, separadamente, "los porcentajes de cualquier clase con que se graven dichos precios, a fin de que fácil y claramente puedan saberse los totales de los mismos". Por lo que no existía aún el concepto de "precio global", implantado más tarde, por la Orden de 7 de noviembre de 1962. En cuanto a los servicios de alimentación, también fueron tasados por otra Orden de 11 de enero del mismo año 1952, en la que se fijaron los precios que regirían en lo sucesivo en la industria hotelera para servicios sueltos de desayuno, almuerzo y comida.

de 1957, acordada en Consejo de Ministros (7), puesto que, según su artículo 1.º, entre las competencias del Ministerio de Información y Turismo, ejercidas a través de la Dirección General del Turismo, se incluía la de determinar los precios que hubiesen de regir en los establecimientos hoteleros, según su clase y categoría. Añadiéndose que las tarifas serían fijadas por el Ministerio, a propuesta de la citada Dirección General, y oído, cuando se creyese oportuno, el parecer del Sindicato Nacional de Hostelería y similares.

Sistema que a su vez fue confirmado días más tarde por Decreto de 25 de junio de 1957, al disponerse en el mismo, también en su artículo 1.º, que "la determinación de los precios que hayan de regir en los establecimientos hoteleros, conforme a la categoría y clase de los mismos, compete al Ministerio de Información y Turismo". Añadiéndose inmediatamente después, por si fuera poco, que las tarifas aplicables en cada caso serían fijadas por el indicado Ministerio, a propuesta de la Dirección General de Turismo y oído el parecer del Sindicato Nacional de Hostelería y similares.

Años más tarde, recién creada la Subsecretaría de Turismo, se adoptó un sistema intermedio entre los dos ya expuestos, mediante Orden de 7 de noviembre de 1962, en la que culminó la denominada "operación precios", auspiciada por el ministro Fraga a través de la inteligente actuación del entonces director general de Empresas y Actividades Turísticas, don León Herrera y Esteban. En efecto, según el artículo 1.º de dicha disposición (8), a partir

(7) En su preámbulo se hacía mención expresa de las dos principales tendencias antes señaladas, al decir que "en materia de precios, que es siempre muy delicada, hay que armonizar dos aspectos totalmente dispares, cuales son: el privado de los industriales, tendente a la obtención de un rendimiento lógico para sus inversiones, y el público de evitar la subida de precios, el encarecimiento de la vida y el abuso de la especulación". Añadiéndose a continuación que "por ello, después de ponderar las circunstancias de la realidad española, se ha estimado conveniente mantener el sistema hasta ahora vigente", con lo que se anunciaba el propósito de mantener el sistema de precios tasados establecido anteriormente —según ya hemos visto— por la Orden de 8 de abril de 1939.

(8) Es interesante la lectura de su preámbulo, en

del 1 de enero de 1963 los precios a percibir por los industriales hoteleros, tanto por alojamiento como por alimentación y demás servicios, serían fijados libremente por las empresas sin más limitaciones que las contenidas en dicha Orden, que obligaba a las empresas a la previa declaración de los precios que deseaba aplicar, a dar a éstos un carácter global y a mantenerlos invariables durante todo el año.

Sin embargo, dicho sistema, denominado oficialmente "de libertad controlada" (9), no suponía una verdadera libertad, puesto que, según el artículo 7.º de dicha Orden, la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas tenía facultad para aceptar o reducir los precios propuestos por las empresas (10).

el que se hace referencia a la importancia de los precios como factor de desarrollo de la demanda turística y se justifica la liberalización de los mismos "que necesariamente ha de ser gradual", en "la transparencia actual del mercado, la posibilidad de una competencia reguladora de los mismos precios, que tienda además a romper el desequilibrio estacional" y en "el necesario incremento del atractivo inversionista en la propia industria". Haciéndose además una llamada a la industria hotelera, "compuesta en su mayoría por empresarios con depurada conciencia profesional", en la confianza de que "utilice con sentido patriótico, inteligencia y previsión la libertad que se le otorga", "con lo que velará no sólo por los intereses nacionales, sino también por los suyos propios, inmediatos y futuros".

(9) Según expresión utilizada en alguno de los folletos editados por el Ministerio de Información y Turismo para divulgación del nuevo sistema, como por ejemplo en el publicado el año 1964 (1.ª edición, del mes de abril de dicho año), sobre *Precios en la industria hotelera española*, al decirse en su página tercera "la determinación de los precios de las habitaciones en los establecimientos hoteleros españoles está basada en un sistema de libertad controlada que combina la flexibilidad en la fijación de los precios con la concreción y publicidad de éstos". Arrillaga (*l.c.*, pág. 408) le llama "de libertad vigilada", parodiando sin duda la denominación utilizada en el ámbito penal con respecto al posible cumplimiento mitigado, bajo ciertas condiciones, de condenas de privación de libertad.

(10) En el régimen inicial, instaurado por la Orden de 7 de noviembre de 1962, se admitían elevaciones hasta de un 30 por 100, pero si fueren superiores a dicho porcentaje se facultaba a la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas para su aceptación o reducción, salvo cuando excedieren del 50 por 100, en cuyo caso correspondería tal facultad a la Subsecretaría de Turismo.

Se trataba, por tanto, de una libertad más aparente que real, siendo esto precisamente lo que supuso la validez de dicho sistema desde el punto de vista legal, puesto que una simple Orden no podía contradecir lo dispuesto en un Decreto y, según vimos, el Decreto de 25 de junio de 1957 había establecido que la determinación de los precios en la industria hotelera correspondía al Ministerio (11).

La promulgación en 1965 del Estatuto Ordenador, aprobado por Decreto 231 de dicho año, del 14 de enero, supuso indirectamente la confirmación de dicho sistema, no tanto porque no se derogó la Orden de 7 de noviembre de 1962 por la Disposición Final primera del Estatuto, sino porque el contenido de dicha Orden no estaba en contradicción con el apartado e) del número 1 del artículo 7.º del Estatuto, que se limitó a disponer que correspondía al Ministerio de Información y Turismo "vigilar el cumplimiento de lo que se disponga en materia de precios", ya que esto no es incompatible con que las disposiciones cuyo cumplimiento ha de vigilarse procedan del propio Ministerio, al tener éste la facultad de determinar los precios. Y, especialmente, porque al disponerse en el apartado c) de su artículo 20 que sería obligación de las empresas "facturar los precios de acuerdo con los usos y costumbres y márgenes comerciales habituales existentes en establecimientos análogos, sin rebasar en ningún caso los límites autorizados", se está haciendo referencia expresa a que sus precios no son libres, sino tasados o limitados (12).

(11) Sin que valga decir que si el Ministerio de Información y Turismo estaba facultado por el Decreto de 25 de junio de 1957 para determinar los precios, también lo estaría para acordar que éstos se fijasen por los industriales, ya que esto último significaría todo lo contrario a lo establecido por el Decreto, al suponer un cambio radical de sistema y no su cumplimiento. Aparte, naturalmente, de que la facultad otorgada al Ministerio de Información y Turismo por el referido Decreto requería su ejercicio por el propio Departamento y no autorizaba en absoluto a éste para que facultase a su vez a un tercero —en este caso, los propios industriales— para hacerlo.

(12) Adviértase, en cambio, que en el caso de las Actividades Turísticas el sistema es otro, puesto que con respecto a éstas el art. 27.2 del Estatuto Ordenador si bien comienza por referirse a los precios autorizados, añade: "o, en su defecto, los nor-

Reforzándose, finalmente, dicha interpretación por la Orden de 28 de marzo de 1966 sobre régimen de precios y reservas en la industria hotelera, dictada precisamente en desarrollo del Estatuto Ordenador, ya que en su artículo 1.º se disponía expresamente que los precios serían fijados por la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas, a propuesta de las empresas, pero sin hacer ninguna referencia a la libre fijación por la empresa, contenida antes en el artículo 1.º de la Orden de 7 de noviembre de 1962 (13).

Más adelante, mediante Decreto-Ley 12/1973, de 30 de noviembre, desarrollado por Decreto 1.531/1974, de 22 de mayo, se distinguió entre precios autorizados, de vigilancia especial y libres, incluyéndose a los hoteles, salvo los de lujo o de cinco estrellas, en el régimen de precios autorizados. Por lo que, en rigor, entraron en el régimen de precios libres no sólo los hoteles de lujo, sino también los hostales, así como las pensiones, fondas y casas de huéspedes en todas sus categorías, y los hoteles-apartamento, al no ser

males en el mercado". Con lo que reconoce la existencia en las Actividades Turísticas de precios de mercado —es decir, fruto de la libre competencia— y lo niega —"sensu contrario"— con relación a las empresas turísticas.

(13) En la Orden de 28 de marzo de 1966 se robustecieron aún más las facultades de la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas con respecto al sistema inicialmente instaurado por la de 7 de noviembre de 1962, no sólo por corresponder siempre a dicho Centro directivo la aceptación o reducción de los precios propuestos por las empresas, al no atribuirse facultad ninguna con respecto a esto a la Subsecretaría de Turismo, sino porque tal facultad podría ejercitarse aún en el caso de que los precios propuestos supusieran aumentos inferiores al 30 por 100 de los anteriores, ya que en el art. 15 de la referida Orden de 28 de marzo de 1966 no se fijaba porcentaje alguno para el posible ejercicio de la facultad reductora. Se corregía además un imperdonable defecto de la Orden de 7 de noviembre de 1962 puesto que en ésta se declaraba que contra la decisión adoptada en materia de reducción de precios no se daría "ulterior recurso" (?), mientras que en la de 28 de marzo de 1966 se disponía, con mayor rigor jurídico, que dichos acuerdos o resoluciones pondrían fin a la vía administrativa. Con lo que aún se acentuaba más la figura en tal caso del director general al conferírsele en tal supuesto una facultad que de no haberlo dispuesto así el propio ministro en dicha Orden correspondería desde luego a éste, en cuanto titular del Departamento.

propriadamente dichos establecimientos "hoteles" sino "establecimientos hoteleros". Por cuya razón lo establecido después por Real Decreto 1.621/1976, de 18 de junio, al disponer que los alojamientos turísticos sometidos al régimen de precios autorizados pasasen en lo sucesivo al de precios "en régimen de vigilancia especial", no pudo tener efectividad (en el caso de admitir que se pudiese aplicar, aunque impropriadamente, a los establecimientos hoteleros), más que con respecto a los hoteles de cuatro, tres, dos y una estrella, puesto que los de lujo, así como los hostales, las fondas, las casas de huéspedes y los hoteles-apartamento estaban ya en el régimen de precios libres (14).

Otra variante fue la introducida por Real Decreto 2.695/1977, de 28 de octubre, por el que se sustituyó el régimen de precios de vigilancia especial por un nuevo régimen denominado de "precios comunicados", consistente en que los establecimientos sujetos al mismo podrían modificar sus precios sin más requisito que el de comunicar los nuevos importes a la Administración, pudiendo aplicar los nuevos precios a los treinta días naturales del asiento de entrada de su comunicación en el Registro especial habilitado al efecto, salvo notificación expresa hecha por la Administración demorando hasta un mes la elevación solicitada (15). Facultándose además, según sus artículos 9 y 20, para que por simple Orden Ministerial, aunque acordada en Comisión Delegada de Asuntos Económicos, se modificasen las relaciones de bienes y servicios incluidos en los anexos 1 (sobre pre-

(14) Esto supuso, con relación a los indicados hoteles de cuatro, tres, dos y una estrella, someterlos a un sistema intermedio, puesto que sus niveles de precios —según la terminología empleada por el propio legislador en el preámbulo del Decreto-ley 12/1973, de 30 de noviembre— no eran determinados por el Gobierno, sino sometidos a medidas de control "con el fin de evitar que se sobrepasen determinados límites de incremento".

(15) Según disponía el art. 5.º de dicho Decreto, las comunicaciones de modificación de precios se presentaban en la Junta Superior de Precios con remisión simultánea por parte de los interesados de una copia al Ministerio competente por razón de la materia. Según su artículo 6.º, a tales comunicaciones deberían acompañarse indicaciones expresas sobre la descripción del bien o servicio de que se tratase, así como de su estructura de costes desglosada en sus distintos componentes, la descripción

cios autorizados), 2 (sobre precios comunicados) y 3 (sobre precios autorizados a nivel provincial). Incluyéndose en el indicado anexo 2 a los hoteles, salvo los de cinco y cuatro estrellas. Es decir, que la inclusión en el régimen de precios comunicados dispuesta por dicho Real Decreto afectó tan sólo a los hoteles de tres, dos y una estrella. Por lo que se declaró explícitamente la inclusión de los hoteles de cinco y cuatro estrellas en el régimen de precios libres, incluyéndose además en el mismo régimen, aunque implícitamente, según su artículo 8.º, a los restantes establecimientos hoteleros, confirmándose con ello el régimen aplicable a los mismos conforme al mencionado Decreto-Ley 12/1973, de 30 de noviembre a que acabamos de referirnos.

Más tarde, mediante Orden del Ministerio de Comercio y Turismo de 27 de julio de 1978, dictada previo informe de la Junta Superior de Precios y con la aprobación de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, conforme a las previsiones de los artículos 9 y 20 del Real Decreto anterior, se acordó la inclusión en el régimen de precios libres con respecto a los hoteles propriadamente dichos, cualquiera que fuese su categoría y a partir del 1 de enero de 1979, al decirse expresamente en su apartado segundo que se excluía a los mismos de las relaciones de precios autorizados o comunicados. "siéndoles aplicables lo dispuesto en el artículo 8.º del Real Decreto 2.695/1977".

Por último, mediante Orden Ministerial,

de su proceso de comercialización, detalle del precio o tarifa vigente y del nuevo precio o tarifa solicitada y justificación del alza de los componentes del coste. Disponía además su artículo 15 que cuando la Junta Superior de Precios estimase que los precios comunicados no estaban debidamente justificados podría proponer al Gobierno la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo once, la primera de las cuales consistía en la posible práctica de una inspección comercial o fiscal, o de ambas, a la totalidad de un sector, a parte del mismo o a empresas determinadas. Aparte de la posibilidad, prevista también por el artículo 15, de proponer —según el art. 22, d)— la modificación de las relaciones de precios autorizados y comunicados. Lo que evidentemente significaba que el ejercicio de la facultad de comunicar nuevos precios podía suponer para las empresas multitud de repercusiones que podían hacer desaconsejable su utilización.

también del Ministerio de Comercio y Turismo, de 15 de septiembre de 1978, modificada más tarde, en cuanto a su artículo 1.º, por otra de 4 de octubre de 1979, después de referirse a la inclusión de los hoteles en el régimen de precios libres acordada por la Orden de 27 de julio de 1978, así como de reconocer que estaban "ya con anterioridad fuera de cualquier régimen especial de precios los del resto de los alojamientos turísticos", se dispuso fundamentalmente en su artículo 1.º la posibilidad por parte de todos los alojamientos turísticos, cualquiera que fuese su clase o categoría, de fijar sus precios sin más obligación que la de notificar los mismos a la Administración. Conteniéndose además en sus restantes artículos una serie de precisiones con el objetivo principal —según se dice expresamente en su exposición de motivos— de "procurar la adecuación a la realidad imperante, en el ámbito del principio de libertad que la informa, de las normas relativas a la determinación de los precios de los alojamientos turísticos sin más matizaciones que las derivadas de las peculiaridades del fenómeno turístico", además de declarar a continuación que "la realidad actual ha demostrado innecesario mantener, por parte de la Administración, algunos controles que pudieran considerarse adecuados en un momento de consolidación de la industria, pero que hoy, dado el grado de madurez y responsabilidad alcanzada por el sector, carecen de verdadera justificación". Cuya normativa, complementada después por Circular 23/1978 de la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas, constituye la legislación específica actualmente vigente que pasamos a exponer con todo detalle (16).

(16) En adelante, por razones de brevedad, al referirnos a dicha circular la denominaremos simplemente "Circular 23/78". Sin que hagamos mención expresa en el texto a otra Circular de la misma Dirección General publicada con el número 2 del año 1979, por su carácter efímero o transitorio, el incluir únicamente una serie de puntualizaciones con referencia a la determinación de precios de los establecimientos hoteleros durante el año 1979. Pero conviniendo dejar aquí constancia de su fundamento, realmente insólito, al declararse expresamente al comienzo de la misma que se basaba en una "oferta de autolimitación" realizada por la Federación Nacional de Hospedaje, en el sentido de que sin perjuicio del sistema de precios libres vigente

## REGULACION ACTUAL (17)

### PRESCRIPCIONES GENERALES

Las prescripciones de carácter general referentes a los precios de los servicios facilitados por los establecimientos hoteleros están constituidos por la aplicación respecto a los mismos de los principios llamados de globalidad, declaración, inalterabilidad, publicidad, notificación y documentación, cuya importancia ha sido puesta de manifiesto por el legislador en los párrafos tercero y cuarto del preámbulo de la Orden de 15 de septiembre de 1978 al decir de los de globalidad, publicidad e inalterabilidad que son garantía de los derechos de los consumidores cuya subsisten-

precisamente desde principios de dicho año 1979 y en evitación de una marcada tendencia al alza con respecto a los de 1978 se prohibían aumentos superiores al 25 por 100 de los precios máximos de este último año, pero con posibilidad de un recargo del 15 por 100 sobre dicho incremento, aunque sólo para los establecimientos que en el momento de publicación de la circular ya habían hecho uso de su facultad de señalar sus precios según el régimen de libertad, y limitando además dicho recargo a un período máximo de sesenta días en el año, bien de manera continua o discontinua e incluso por días determinados. Suponiendo por tanto el contenido de tal circular un sistema realmente complejo, aparte de su poca consistencia desde el punto de vista jurídico, ya que al ser voluntaria la pertenencia a la referida Federación bastaría que los industriales se dieran de baja en la misma para que no se les pudiera exigir el cumplimiento de las referidas limitaciones. Afortunadamente, dicha circular al referirse únicamente al año 1979 ha perdido toda posibilidad de aplicación con respecto al futuro, máxime si se tiene en cuenta que la modificación efectuada por la Orden de 4 de octubre de 1979 con relación a la de 15 de septiembre de 1978 ha sentado aún de manera más tajante el sistema de libertad de precios al disponerse literalmente que "todos los alojamientos turísticos, cualquiera que sea su clase y categoría, fijarán sus precios sin más obligación que la de notificar los mismos a la Administración Turística".

(17) Se expone a continuación el contenido de la normativa formalmente vigente en la actualidad, constituida fundamentalmente por la Orden de 15 de septiembre de 1978, cuya finalidad, según se indica en su preámbulo, fue la de introducir una urgente revisión de las Ordenes de 28 de marzo de 1966 y 20 de febrero de 1963, que si bien en el momento de su promulgación se correspondían con la realidad entonces imperante, "no cabe duda de que en la hora presente han quedado desactualizadas".

cia, añade a continuación, está avalada por una larga práctica del sector y tiene una contrastada eficacia en la promoción de la demanda, fundamentándose, entre otras razones, "en las características especiales del mercado turístico, con sistemas de contratación a largo plazo, reservas anticipadas, distintas temporadas de funcionamiento, campañas de publicidad hechas con gran antelación, etc.". Sobre dichos principios, que resultan ahora complementarios del principio básico de libertad, además de lo ya expuesto en la Parte General, capítulo XXVI, números 3.716 a 3.726, de mi obra *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, debe añadirse lo siguiente:

### A) Principio de libertad

El principio de libertad de precios, tan laboriosamente alcanzado según la detallada exposición que acabamos de hacer, hay que estimarlo como un corolario lógico del principio de libertad de establecimiento declarado con carácter general por el artículo 8.º del Estatuto Ordenador, según vimos en la indicada Parte General, capítulo XXI, números 3.116 a 3.121, y reconocido últimamente a máximo nivel por el artículo 38 de la Constitución española al declararse en dicho artículo la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Estando recogido dicho principio con carácter explícito en el preámbulo de la Orden de 15 de septiembre de 1978, e implícitamente en su artículo 1.º, especialmente después de la modificación introducida en el mismo por la Orden de 4 de octubre de 1979, puesto que la única obligación que pesa sobre las empresas con respecto a los precios que apliquen en sus establecimientos es la de notificar éstos a la Administración.

### B) Principio de globalidad

Su exigencia en particular con referencia a los establecimientos hoteleros está hoy contenida en el artículo 3.º de la Orden de 1978, que se limita a transcribir lo anteriormente dispuesto por el artículo 2.º de la Orden de 28 de marzo de 1966. Debiendo añadirse que, según dispone la Circular 23/1978 de la Direc-

ción General de Empresas y Actividades Turísticas, dicho principio es un condicionamiento básico del sistema de libertad de precios que resulta exigido por la necesidad de protección a la seguridad del tráfico turístico y de respeto a los derechos del consumidor, consistiendo en la presentación global del precio, que ha de incluir en todo caso los porcentajes e impuestos, sin que puedan aparecer desglosados dichos conceptos en la expresión del importe de cada servicio.

Una importante consecuencia de la aplicación de este principio es la prohibición de seguir cobrándose recargos, antes muy generalizados, con ocasión de fiestas o acontecimientos tales como Fallas, Semana Santa, etc. (18), sin perjuicio de su posible exigencia en caso de estar previamente advertidos y declarados, según veremos más adelante al exponer el principio de "certeza".

Sin que quepa tampoco incluir partidas correspondientes a prestaciones especiales facilitadas al cliente sin su petición expresa, tales como suministro de periódicos o revistas, uso

(18) Ver en tal sentido las Resoluciones de la Dirección General de Turismo del 7 de junio de 1956, 14 de diciembre del mismo año y 31 de enero de 1957, insertas respectivamente en el B. O. del M. I. T., núms. 14, págs. 38-40; 19, págs. 60-61, y 20, págs. 60-61, con relación a los festejos de Semana Santa en Sevilla y Málaga y a la celebración del Año Santo en Santiago de Compostela. Ver, sobre esto, González Estéfani y Visiedo López (*l. c.*, página 80), quienes entendían que tales aumentos no eran posibles en caso de clientes estables. Sin embargo, a partir de la introducción del principio de globalidad por la Orden de 7 de noviembre de 1962, tales aumentos quedaron "terminantemente prohibidos", según expresión literal utilizada por el propio Ministerio de Información y Turismo en su folleto *Precios en la industria hotelera* (Madrid, primera edición, abril de 1964), página 4. En cuanto al principio de globalidad y la imposibilidad de incluir por tanto adiciones al precio con motivo de repercusión de impuestos, ver la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 1973, por la que se declaró la imposibilidad de incluir en el importe de las conferencias urbanas que se celebren en los hoteles el Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas. Sin embargo, tal declaración se hizo, no tanto por virtud del indicado principio como por la circunstancia de que al no recargar la Compañía Telefónica de manera directa a los contribuyentes, "es lógico que éstos no puedan hacerlo en forma alguna sobre terceras personas como clientes suyos del hotel".



de aparatos de televisión en la habitación, etcétera (19).

### C) Principio de declaración

Consiste en la obligación de declarar a la Administración los precios a aplicar con carácter previo a su posible exigibilidad a la clientela. Actualmente, tal obligación con respecto a los establecimientos hoteleros viene determinada por el artículo 15 de la Orden de 1978, pero con una diferencia importante con relación al sistema anterior, debido al régimen de libertad existente hoy día. En efecto, en el sistema de la Orden de 28 de marzo de 1966, las declaraciones eran —y así se las denominaba según sus artículos 13 y 14— solicitudes de precios, puesto que había que recabar la autorización de los mismos por parte de la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas, mientras que ahora, según el indicado artículo 15, se trata de una simple comunicación o declaración, puesto que ya no es necesario obtener autorización del expresado centro directivo sobre sus importes, sino que solamente es obligado notificar a éste los precios que la empresa declara para su aplicación en el año próximo. Es decir, no se trata de solicitar de la Administración que señale los precios ni de pedir a ésta autorización alguna, sino simplemente de dejar constancia a todos los efectos de los precios que el industrial libremente desea aplicar (20).

Esto supone, como consecuencia importante, que el principio queda cumplido con la mera

(19) Otra cosa será si tales servicios se facilitan por encargo expreso del cliente. En cuanto a la entrega de prensa y la imposibilidad de incluir su importe en el precio de la habitación, ver la Orden del Ministerio de Información y Turismo de 11 de noviembre de 1955, inserta en el B. O. del mismo (número 6, págs. 27-28), por la que se desestimó un recurso de alzada contra Resolución de la Dirección General de Turismo que sancionó a un establecimiento hotelero al pretender cobrar su importe a los clientes.

(20) Resulta, por tanto, incorrecta la expresión utilizada por la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas en su tan repetida circular 23/78, cuando al referirse en sus apartados 2.1, 2.3 y 2.5 a los impresos a utilizar a tal efecto los denomina "de solicitudes de precios".

presentación de dichas declaraciones, sin que sea necesaria la adopción de resolución alguna por parte de la Administración, ya que no existe posibilidad de rectificación por parte de ésta ni se precisa autorización de ninguna clase. No existiendo tampoco, por la misma razón, posibilidad de recurso, ya que todo recurso supone una resolución previa cuyo contenido se pretende impugnar.

Ahora bien, si el industrial no formula en tiempo y forma dicha declaración, se entenderá, según dispone el mismo artículo 15 de dicha Orden, que se mantienen los precios vigentes en el ejercicio anterior. Prevención que supone no tanto una sanción al objeto de estimular a los industriales para que presenten dentro de plazo sus declaraciones, sino que puede incluso suponer una interesante simplificación administrativa en el sentido de que si realmente lo que desea es mantener los precios anteriores, no hace falta molestarse en efectuar declaración alguna. Siendo esto sin duda el fundamento de lo previsto en el apartado 1.2.1 de la Circular 23/78 al decirse en su párrafo segundo que "la falta de notificación se entenderá como la expresión tácita por parte del interesado de su conformidad a la subsistencia, para su establecimiento, de los mismos precios que tenía aprobados oficialmente en el pasado ejercicio" (21).

### D) Principio de inalterabilidad

El principio de inalterabilidad, que también podríamos denominar de anualidad, por razón del tiempo de vigencia de las declaraciones de precios realizadas, significa que los precios declarados han de permanecer inalterables durante el transcurso del año de su vigencia. Viniendo determinada su exigibilidad por lo dispuesto por el artículo 3.º de la Orden del 78. Debiendo entenderse a tal efecto por año de vigencia, según especificación concreta hecha por el artículo 4.º de la misma

(21) En caso de que se susciten problemas sobre si la declaración de precios se presentó o no a tiempo y se resuelva expresa o tácitamente la aplicación de los precios del ejercicio anterior estimo que cabe interponer recurso de alzada ante el Secretario de Estado de Turismo.

Orden, "el año natural, salvo en Canarias, en la que los doce meses contarán desde el día 1 de noviembre del año en curso hasta el 31 de octubre del siguiente, y en los establecimientos situados en estaciones de alta montaña, en los que el año comprenderá desde el 1 de diciembre al 30 de noviembre".

Ahora bien, con relación a este principio cabe plantearse la duda de si el plazo de un año viene establecido con referencia a la permanencia obligada de unos mismos precios durante todo el año de su vigencia, o si cabe que la declaración matice o distinga dentro del año precios diferentes para épocas diferentes, sin perjuicio de que su vigencia dura todo el año. Personalmente me inclino por esto último, ante la ausencia de prohibición alguna sobre ello por parte del legislador (22) y teniendo en cuenta muy especialmente que se da con ello una mayor flexibilidad a las empresas para la presentación de sus declaraciones, al permitirseles jugar entonces con las variables derivadas de circunstancias diversas, principalmente las de la alta y baja temporada (23).

(22) Existe en cambio el reconocimiento expreso de tal posibilidad con referencia a los apartamentos en el apartado 1.2.7 de la Circular 23/78. Sin que pueda invocarse tal prevención como reparo u obstáculo al criterio que acabo de exponer, puesto que entiendo que las prohibiciones han de ser expresas y no pueden inferirse "sensu contrario". Antes bien, tal prevención puede servir como argumento a favor de mi criterio, por razones de analogía.

(23) Ver, en apoyo de esto, el párrafo cuarto del preámbulo de la Orden de 1978, al decirse en el mismo que la subsistencia de las reglas básicas de los precios de la oferta turística se fundamenta, entre otras razones, en las características especiales del mercado turístico, con sistemas de contratación a largo plazo, reservas anticipadas, *distintas temporadas de funcionamiento*, campañas de publicidad hechas con gran antelación, etc. Recuérdese, por otra parte, que en un país tan turístico como Italia está así previsto en su legislación, puesto que el Real Decreto de 24 de octubre de 1935, convertido en Ley el 26 de marzo de 1936 y desarrollado por la Instrucción o Circular del Comisariado de Turismo número 08680, del 25 de noviembre de 1955, previene en el apartado d) de su artículo 1.º que los industriales al hacer sus declaraciones de precios máximos y mínimos pueden hacerlo bajo dos series de precios diferentes a aplicar en determinados períodos estacionales del año de forma que presentando la primera antes del 15 de octubre de cada año para su aplicación a partir del primero de enero siguiente, pueden después, antes del 31 de

Máxime si se piensa que la aplicación, así entendida, del principio de inalterabilidad no rompe o impide en absoluto la estricta aplicación de los demás principios y se acomoda en cambio mejor a las circunstancias de cada caso, facilitándose además con ello un plausible alivio al gran problema de la estacionalidad que tanto pesa con respecto a la rentabilidad de los establecimientos hoteleros.

### E) Principio de publicidad

La razón de ser de este principio estriba en la conveniencia de que los precios sean oportunamente divulgados para su previo conocimiento por parte de los posibles usuarios o clientes de los establecimientos.

Su exigencia viene determinada por el artículo 16 de la Orden de 1973, al disponerse en el mismo que "los precios de todos los servicios habrán de gozar de la máxima publicidad, debiendo constar los correspondientes a alojamiento, pensión alimenticia y servicios sueltos integrantes de la misma en los impresos cuyo modelo oficial redactará la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas". Añadiéndose en el mismo artículo que "los referidos impresos se fijarán en lugar destacado y de fácil localización en todas las unidades de alojamiento y en la recepción" (24).

### F) Principio de notificación

Este principio, que viene a ser como una individualización del principio de publicidad de cara a cada cliente en particular, era un derivado lógico de la existencia en cuanto al precio del alojamiento de un precio máximo y un precio mínimo, y, por tanto, de la posibilidad de cobrar uno u otro o un precio in-

marzo, efectuar su segunda declaración de precios, con efecto desde el 1.º de junio hasta el 31 de diciembre (ver dicha legislación en Fazio Balsamo y Lattanzi, *Legislazione Turistica*, 4.º ed., Roma, 1964, páginas 254 y 276).

(24) Merece destacarse a este respecto la pobreza del contenido de la Circular 23/78, en cuyo apartado 1.2.5 aún se dice menos que en la Orden que desarrolla, puesto que ni tan siquiera indica dónde han de colocarse los carteles de precios.

termedio. Por ello, ante la conveniencia de proteger la seguridad del tráfico turístico, resultaba necesario indicar al cliente con toda claridad cuál va a ser en definitiva el precio que se le iba a aplicar.

En virtud de tales razones, el artículo 2.º de la Orden de 1978 determina que "en todo caso el cliente deberá ser notificado antes de su admisión del precio que le será aplicado, a cuyo efecto se le hará entrega de una hoja en la que constará el nombre y categoría del establecimiento, número o identificación del alojamiento, precio del mismo y fechas de entrada y salida" (25). Añadiéndose a continuación que "dicha hoja, firmada por el cliente, tendrá valor de prueba a efectos administrativos y su copia se conservará en el hotel a disposición de la Inspección durante un año".

Debe advertirse, sin embargo, que la regulación actual con respecto a este principio es menos completa que la contenida en el artículo 3.º de la Orden de 28 de marzo de 1966, puesto que allí se especificaba que la notificación tenía por finalidad aclarar al cliente el precio que se le aplicaría dentro de los límites del precio máximo y mínimo de la habitación. Y, especialmente, porque se disponía de la falta de notificación, cuya prueba en caso de duda correspondería al hotelero, llevaría aparejada la obligación de facturar por el precio mínimo señalado para el tipo de habitación que se ocupase.

(25) No existe, sin embargo, al menos de momento, modelo oficial alguno sobre tal hoja de notificación, pese a la conveniencia de proceder a ello, en evitación de los equívocos que en otro caso se podrán producir. Sin duda alguna, la ocasión fue con motivo de la publicación de la Circular 23/78, pero las previsiones que sobre el particular contiene en su apartado 1.2.2 son tan reducidas que se limitan a recordar la obligación del cumplimiento por parte de las empresas de todo lo establecido por el indicado artículo segundo de la Orden de 1978. Ver, en cambio, lo dispuesto en otros países, como por ejemplo en Italia, donde según el último párrafo del artículo séptimo del Real Decreto de 24 de octubre de 1935, convertido en Ley de 26 de marzo de 1936, se ha implantado un boletín de notificación al cliente de todos los extremos previstos en dicho artículo (nombre del establecimiento, número de la habitación, precio de la misma, etcétera) en un modelo de formato único para todo el país y para todas las categorías de establecimientos.

En cambio, conforme a la redacción primitiva de la Orden de 15 de septiembre de 1978, al haberse omitido tal prevención, ¿qué ocurriría si el industrial no efectuaba la notificación del precio al cliente?

Estimo que en tal caso el precio exigible sería únicamente el mínimo, no tanto por aplicación analógica de lo anteriormente dispuesto por la Orden de 1966, puesto que está derogada, sino por su fondo de razón, ya que no pudiendo probar la empresa el precio notificado no podría lógicamente exigir otro importe que el precio mínimo, puesto que no podía beneficiarse de su propio incumplimiento. Sin embargo, esta cuestión ha perdido hoy toda importancia, puesto que, según veremos más tarde, al exponer el principio de "unicidad", la Orden de 4 de octubre de 1979, al modificar la redacción del artículo 1.º de la Orden de 15 de septiembre de 1978, ha suprimido la existencia de precios máximos y mínimos, al tener que declarar los industriales un único o solo precio, nada más que a éste es al que ha de referirse la notificación que se realice. Hoy, por tanto, hay que referir la importancia del principio de notificación no a la posible aplicación de un precio mínimo, máximo o intermedio, puesto que el precio es único, sino a la necesaria determinación de si se va a cobrar efectivamente el precio tipo o si se aplicará alguna reducción, puesto que éstas resultan perfectamente posibles, según después veremos.

### G) Principio de documentación

El principio de documentación es como el remate de todos los principios anteriores y supone que, cuando al cliente se le exija el pago del importe de los servicios que se le hayan facilitado, deberá expedírsele un justificante suficientemente expresivo de los diversos servicios prestados y su respectivo importe.

Su exigencia con respecto a los establecimientos hoteleros viene determinada por los artículos 12, 13 y 14 de la Orden de 1978, en cuyos pormenores no entramos por ser más propio hacerlo cuando exponamos los elementos formales del contrato de alojamiento.

Debiendo destacarse ahora únicamente que el contenido de dichos artículos supone en cierta manera una reducción de las anteriores exigencias, puesto que a partir de la Orden de 1978, según aclara la Circular 23/78 en su apartado 3.7, ya no es necesario el taladro o trepado de las facturas (26).

## PRESCRIPCIONES PARTICULARES

### A) En cuanto al precio del alojamiento

Según dispone el artículo 10 de la Orden de 1978, el precio de la unidad de alojamiento se contará por días o jornadas, conforme el número de pernотaciones, sin que en ningún caso pueda exigirse por la empresa una estancia mínima superior a un día. Disponiéndose además que, salvo pacto en contrario, la jornada terminará a las doce horas, por lo que el cliente que no abandone a dicha hora el alojamiento que ocupe, se entenderá que prolonga su estancia un día más.

Ahora bien, para calcular el precio de la unidad de alojamiento no basta conocer el precio que con el carácter de único y fijo, según veremos a continuación, se haya señalado a éste, sino que habrá que tener en cuenta su posible reducción en caso de ocupación de habitaciones dobles por no existir individuales libres, así como los posibles recargos a aplicar en el supuesto de instalación de camas supletorias, cuyas cuestiones pasamos también a exponer. Sin que sean ya de aplicación las reducciones a clientes estables en

(26) La supresión del taladro o trepado de las facturas ha sido justificada en el párrafo quinto del preámbulo de la Orden de 1978 al decirse en el mismo que "la realidad actual ha demostrado innecesario mantener, por parte de la Administración, algunos controles que pudieran considerarse adecuados en un momento de consolidación de la industria pero que hoy, dado el grado de madurez y responsabilidad alcanzado en el sector, carecen de verdadera justificación. Tal es el caso de la obligación impuesta por el art. 5.º de la Orden ministerial de 20 de febrero de 1963, sobre taladro de facturas y que esta Orden suprime, continuando, sin embargo, como es lógico, la obligación de facturar y la exigencia de precisión y claridad en la extensión de las facturas".

caso de estancias superiores a sesenta días (27), ni los recargos sobre el precio de la habitación por no tomar en el establecimiento al menos alguna de las comidas principales, al haberse suprimido dicha reducción y dichos recargos a partir de la Orden de 15 de septiembre de 1978, actualmente vigente.

#### a) Principio de unicidad

Según prevenía el artículo 1.º de la Orden de 1978, todos los alojamientos turísticos, cualquiera que fuese su clase y categoría, deberían fijar sus precios máximos y mínimos de tal forma que el precio máximo para cada uno de los tipos de habitación no podía ser superior en más del 25 por 100 (28) del precio mínimo fijado. Es decir, que los precios máximos se determinaban en función de los mínimos (29), por lo que, una vez fijados los precios mínimos por libre decisión de la empresa al declararlos a la Administración, quedaba

(27) Salvo pacto expreso, puesto que lo único que se suprimió es su posible exigencia legal. Siendo interesante recordar cómo paulatinamente ha ido perdiendo consistencia tal facultad por parte de los clientes, puesto que al introducirse en el año 1963, por Orden de 20 de febrero de dicho año, el 20 por 100 de reducción se aplicaba tanto sobre el precio de la habitación como sobre el importe de la pensión alimenticia, mientras que el número 3 del art. 5.º de la Orden de 28 de marzo de 1966 refirió dicha reducción sólo al precio de la habitación, terminando últimamente por suprimirse tal reducción, en cuanto exigencia legal, por la indicada Orden de 15 de septiembre de 1978.

(28) Dicho artículo, en su versión original decía que el precio máximo "no podrá ser superior al 25 por 100 del precio mínimo fijado". Salvándose tan burda errata en el *B. O. del Estado* del 12 de octubre de 1978 mediante la sustitución de la expresión "al" por "en más del".

(29) Se volvió con ello al sistema inicial implantado por la Orden de 7 de noviembre de 1962, que también determinaba el precio máximo en función del mínimo al disponer que el precio máximo no podría rebasar el doble del precio mínimo. Pero poco más tarde, en la reforma operada por Orden de 4 de agosto de 1963, se cambió el sistema al establecer la determinación del mínimo en función del máximo al disponerse que aquél no podría ser superior al 80 por 100 de éste. Con lo que resultaba limitado no el máximo del máximo, sino el máximo del mínimo. Pero sin establecerse límite alguno con respecto al mínimo del mínimo, por lo que los industriales quedaban en principio en libertad de percibir precios inferiores a éste. Siste-

automáticamente determinado el límite o tope de los precios máximos (máximo del máximo), aunque con facultad por parte de la empresa para señalar a los precios máximos importes menores (30), siempre que fuesen superiores al precio mínimo, puesto que no había exigencia legal alguna de un "decalage" o intervalo mínimo entre ambos límites (31).

Sin embargo, en la actualidad ya no existe la obligación de que los precios máximos no rebasen cierto importe con respecto a los precios mínimos, sin que resulte obligada tampoco la misma existencia de un doble precio, máximo y mínimo, puesto que la Orden de 4 de octubre de 1979, al modificar la redacción del artículo 1.º de la de 15 de septiembre de 1978, eliminó tales exigencias, en atención a las dificultades de cumplir su contenido, que revestía además al sistema de libertad en la determinación de los precios de una excesiva rigidez en los márgenes de oscilación de las tarifas, con lo que se empañaba la deseable transparencia del mercado. A cuyo argumento, expuesto por el propio legislador en el

---

ma que perduró en la Orden de 28 de marzo de 1966, por haberse limitado el art. 2.º de ésta a transcribir literalmente el contenido del art. 3.º de la Orden de 1962 conforme a la reforma introducida en el mismo por la referida Orden de 4 de agosto de 1963. Por esto que la Orden de 5 de abril de 1976, a fin de impedir la práctica de excesivos descuentos aún persistiendo en la determinación del mismo en función del máximo se preocupó no sólo de fijar un límite máximo al mínimo (máximo del mínimo), sino también un límite mínimo (mínimo del mínimo) al disponer que entre los precios máximo y mínimo no podría existir una diferencia superior al 20 por 100 del precio máximo. Pero dicha Orden tuvo una vida efímera, al haber sido derogada por otra de 8 de marzo de 1977, debido a la conveniencia —según se declaró en su preámbulo— de no interferir el juego de la libre concurrencia en los precios mínimos.

(30) Pongamos, para mayor claridad, un ejemplo. Si el precio mínimo que se desea declarar es de 1.000 pesetas, el máximo no podrá ser superior a 1.250. Pero cabe perfectamente que la empresa fije como precio mínimo las indicadas 1.000 pesetas y como máximo cualquier importe, siempre que sea superior a las indicadas mil pesetas y no supere las 1.250 pesetas.

(31) Puesto que el intervalo mínimo del 20 por 100 entre ambos tipos de precios, dispuesto por la Orden de 5 de abril de 1976, no tiene actualmente vigencia, al haber sido derogada dicha Orden por otra de 8 de marzo de 1977.

preámbulo de dicha Orden, hay que añadir otro no menos importante: el indudable desuso de tal duplicidad de precios, ya que el cliente veía con verdadero desagrado que la mayor parte de las veces se le aplicaban precisamente los importes máximos, cualquiera que fuesen las circunstancias de la habitación que ocupaba, la época en que se hospedase, fuese alta o baja temporada, etc. Resulta, por tanto, que hoy el precio de la unidad de alojamiento es único, debiendo entenderse además como máximo, en el sentido de que el cliente no ha de satisfacer nunca mayor importe, salvo en el caso de instalación de camas supletorias a que luego nos referiremos. Pero sin que esto quiera decir que en los establecimientos los precios hayan de ser uniformes, en el sentido de que todas sus habitaciones hayan de tener igual precio, ya que el principio de unicidad de los precios es con respecto al precio de cada habitación en particular y no con respecto al establecimiento en general. Es decir, que la unidad del precio se refiere a cada unidad de alojamiento, por lo que pueden señalarse precios distintos a cada una de ellas, según sea el tipo o instalaciones de la habitación, su emplazamiento, etcétera.

#### b) Principio de certeza

Por otra parte, los precios tienen el carácter de fijos, en el sentido de que, una vez fijados, no pueden alterarse en el transcurso del año. Pero, resultando perfectamente posible que en la declaración de precios que se haga se contengan las oportunas indicaciones sobre el señalamiento de precios diferentes según se trate de alta o baja temporada, con ocasión de las fiestas locales, en atención a ser o no fin de semana, etc., siempre que tales indicaciones sean precisas y claras, estén previamente determinadas en la correspondiente declaración de precios y se dé a las mismas la oportuna publicidad tanto en la lista de precios que ha de obrar en la recepción del establecimiento como en las observaciones que sobre el precio de la habitación ha de figurar en todas y cada una de éstas, en evitación de cualquier equívoco por parte de los huéspedes.

Más problemático es, en cambio, si el industrial puede o no cobrar precios inferiores a los que con carácter único o máximo haya señalado con respecto a cada habitación o unidad de alojamiento. Sobre esta cuestión, planteada con carácter general en el capítulo XXVI, números 3.727 a 3.737, y en relación a las razones allí aducidas a favor y en contra de la prohibición de tal reducción, hay que añadir ahora que si bien la Orden de 5 de abril de 1976, dictada precisamente para evitar tales reducciones, impedía aplicar precios menores del mínimo, sin embargo, su posterior derogación por otra de 8 de marzo de 1977 (32), con el propósito —según se declaró en su preámbulo— de no interferir la libre concurrencia en los precios mínimos, hace pensar que hoy no habrá dificultad legal en aceptar la posible reducción de los precios (33). Ciertamente que la posible reducción antes autorizada por el número 4 del artículo 4.º de la Orden de 28 de marzo de 1966 con referencia a alojamiento en la baja temporada, así como con respecto a alojamiento de niños, mecánicos, sirvientes, grupos o en consideración a cualesquiera otras circunstancias, ha quedado suprimida en la redacción de la actual Orden de 15 de septiembre de 1978; pero cierto también que la práctica de dichas reducciones no ha sido prohibida por esta úl-

tima disposición, que resultó incluso admitida por el artículo 64 del Reglamento de las Agencias de Viajes, siempre que no sobrepasen el 20 por 100 del precio autorizado. Cabe, por tanto, decir que el carácter fijo de los precios no supone que se hayan de percibir siempre los mismos importes al ser posible adaptar los precios a las circunstancias personales del cliente, según venga aislado o en grupo, vaya acompañado o no de niños, mecánicos o sirvientes, etc., siempre, desde luego, que tal posibilidad esté claramente expuesta en la declaración oficial que se haya hecho de los precios y se dé de todo la oportuna publicidad. Por lo que, en definitiva, sucede en nuestro derecho lo mismo que en el italiano, donde, sin perjuicio de que el artículo 8.º del Real Decreto de 24 de octubre de 1935, convertido en Ley de 26 de marzo de 1936, prohíba a los industriales exigir precios superiores o inferiores a los declarados y, en su caso, notificados a los clientes, cabe, según su artículo 9.º, que dichos industriales apliquen precios inferiores a los mínimos en caso de grupos compuestos al menos de diez personas, en caso de jubilados por períodos de estancia superiores a quince días continuados, de enfermos alojados en el balneario, de niños menores de seis años, de sirvientes que acompañen al huésped y de particulares. ais-

(32) La Orden de 8 de marzo de 1977 se limitó a declarar derogadas las Ordenes de 5 de abril y de 15 de septiembre de 1976, disponiendo además que tales derogaciones entrarían en vigor el mismo día de su publicación en el *B. O. del Estado*, que tuvo lugar el 22 de marzo de 1977. Pero como no dispuso nada sobre el restablecimiento de la vigencia de la antigua redacción del art. 3.º de la Orden de 28 de marzo de 1966, modificada por la de 5 de abril de 1976, resulta que desde el 22 de marzo de 1977 hasta el 21 de septiembre de 1978 (fecha en que comenzó a regir la Orden de 15 de septiembre de 1978) ha existido un vacío legal con respecto a la regulación en nuestra patria de todo lo referente a la determinación de precios máximos y mínimos de los establecimientos hoteleros y su notificación a los clientes, ya que la derogación de disposición que haya a su vez derogado otra anterior no significa el restablecimiento en su vigencia de la disposición originaria, a menos que tal restablecimiento se disponga expresamente en la disposición últimamente dictada.

(33) Ver en el mismo sentido, es decir, admitiendo la posible aplicación de precios menores a los mínimos, Pérez Serrano (*l. c.*, pág. 264), Ortiz

de Mendivil (*Hostelería. Compendio de la legislación vigente*, Madrid, 1966, pág. 64, donde admite que el industrial hotelero puede aumentar el intervalo entre los precios máximo y mínimo "rebajando el tope mínimo y manteniendo el precio máximo autorizado". Nótese que este autor incurre en error al referirse a la Orden de 8 de agosto de 1963, cuando sin duda se refiere a la de 4 de agosto del mismo año, que modificó, entre otros, el artículo 3.º de la Orden de 7 de noviembre de 1962) y De la Fuente Arévalo (*Precios y servicios en hostelería*, Madrid, 1969, núm. 84, pág. 105, al expresar su opinión de que está permitido rebajar los precios indefinidamente, incluso por debajo del mínimo, si bien destaca que no cabe, en cambio, disminuir las condiciones de prestación de los servicios). Igualmente, Ruiz Gutiérrez (*l. c.*, pág. 37-22, núm. 5) admite también la posibilidad de que los industriales perciban precios inferiores a los autorizados, al no ir esto en detrimento de intereses públicos, aunque estima que la existencia en muchos establecimientos de clientes de grupo pagando precios reducidos junto a clientes aislados sometidos al pago de precios máximos supone una discriminación que no debe tolerarse "por entrañar una falta de ética patente".

lados o en grupo, en manifestaciones de interés turístico nacional.

e) *Posible reducción en caso de ocupación de habitación doble por no existir individuales libres*

Según previene el artículo 8.º de la Orden de 1978, "en ningún caso podrá percibirse del cliente del alojamiento hotelero que ocupe una habitación doble por no existir habitaciones individuales, cantidad superior al 80 por 100 del percibo de aquélla", si bien tal precepto no tiene aplicación en caso de ocupación de habitaciones dotadas de salón privado o en el caso de ocupación de *suites*.

Ahora bien, tal prevención hay que entender que es aplicable no literalmente cuando no existen habitaciones individuales, sino cuando, habiendo habitaciones individuales, éstas no están libres (34). En refuerzo de este criterio puede aducirse la Orden Ministerial de Información y Turismo de 1 de septiembre de 1967, inserta en el *B.O.E.* del mismo (nú-

(34) Así se disponía expresamente en el texto originario del art. 7.º de la Orden de 20 de febrero de 1963, en el que por primera vez se sentó tal criterio (puesto que la regulación contenida en la Orden de 8 de abril de 1939, en su art. 6.º, consideraba esta cuestión bajo otra óptica), según redacción que pasó casi literalmente al art. 8.º de la de 28 de marzo de 1966. Es más, el párrafo segundo del artículo 8.º de la Orden de 1978 deja sobreentender que el supuesto a que se refiere su párrafo primero es únicamente en el caso de que no haya en el establecimiento habitaciones individuales libres pero no para el caso de que tales habitaciones no existiesen, ya que habla de la posibilidad por parte del industrial de ofrecer al cliente la permuta de la habitación doble que ocupa por una individual, cosa que naturalmente no podría hacerse si las habitaciones individuales no existieran por no disponer de ellas el establecimiento. Debe lamentarse, sin embargo, que la versión de la Orden de 1978 haya omitido emplear el término "libres" al referirse en dicho artículo a las habitaciones individuales, en evitación entonces de toda polémica sobre el particular. En cuanto a la regulación de esta cuestión en derecho italiano, consiste no en cobrar el precio de la habitación doble con una reducción, sino el precio de la habitación individual. (Ver el apartado II, sobre "Vigilancia de precios", de la Circular núm. 08860, de 25 de noviembre de 1955, del Comisariado del Turismo, inserta en las págs. 275 a 277 de la compilación de Fazio, Balsamo y Lattanzi, *Legislazione Turistica*, Roma, 1964, 4.ª edición.)

mero 149, págs. 751-763), por la que se estimó un recurso interpuesto por un hotel de Madrid que había sido sancionado por presunta infracción del artículo 8.º de la Orden de 23 de marzo de 1966, al declararse en dicha resolución que "la recta inteligencia del mencionado precepto excluye su aplicación a los supuestos en que, como en el planteado, el establecimiento hotelero solamente posee habitaciones dobles, habida cuenta de que, si bien el texto del párrafo primero del artículo 8.º de la Orden citada comienza estableciendo la general prohibición de que "en ningún caso...", sin embargo, lo cierto es que el propio tenor literal de la misma aparece después limitado o circunscrito a la sola hipótesis de que el supuesto reglamento, esto es, la ocupación por un cliente de una habitación doble, ocurre en establecimientos hoteleros dotados a la vez de estancias dobles y sencillas, como lo demuestra el condicionamiento de "por no existir libres individuales" intercalado en el precepto de referencia, así como lo corrobora, a mayor abundamiento, el párrafo segundo del mencionado artículo que en el mismo supuesto señala como: "el hotelero podrá invitar al cliente a que cambie de habitación, poniendo a su disposición una individual".

Pero tal criterio ha sido expresamente rechazado por el Tribunal Supremo en sentencia de 20 de diciembre de 1968, al declarar que "carece de todo valor legal a los efectos de la inaplicación del mencionado precepto (35) la simple circunstancia de que el hotel

(35) Se refiere aquí la sentencia al mismo artículo 8.º de la Orden de 28 de marzo de 1966, antes citado. Debiendo advertirse que en la mencionada sentencia se hace caso omiso de la Orden del Ministerio de Información y Turismo de 1 de septiembre de 1967, a la que antes nos hemos referido, invocada desde luego por el recurrente, pese a que había sido dictada en reclamación formulada contra el mismo hotel, en la que se denunciaba un hecho igual y en la que el Ministerio había dejado sin efecto la sanción —según ya hemos visto— con base en que el hotel no tenía habitaciones individuales, "porque al precedente no evidencia más que el criterio del Órgano administrativo, que no puede ser considerado o valorado más que como un acto inatacable ya, por haber ganado firmeza y no es objeto de impugnación, pero nunca surtir efecto para imponer un pronunciamiento o interpretación de la norma a este otro caso igual en el que cabe efectuar la revisión jurisdiccional".

carezca de habitaciones individuales y solamente tenga habitaciones dobles, porque el precepto está dado a los hoteleros como derecho necesario sobre precios y no sólo como simple derecho facultativo que, desprovisto de sanción, deje a la voluntad de los hoteleros su cumplimiento según hayan querido o no construir habitaciones individuales”.

Estimo, sin embargo, que si en el establecimiento no existen en verdad habitaciones individuales, como puede legalmente ocurrir cuando no se trate de hoteles propiamente dichos, resulta muy dudoso que el industrial esté obligado a ocupar una habitación doble con un solo cliente, puesto que en este caso parece más lógico que no se vea obligado a vender la habitación doble por un precio menor, en contra de sus intereses. Es decir, conforme a una interpretación restrictiva del precepto, deberá quedar a criterio del industrial el facilitar o no en tal caso la habitación doble y únicamente en caso de que lo hiciera vendría obligado a no cobrar su precio completo, sino reducido en su 20 por 100.

Otra cuestión, aunque de menor importancia, es la de si la reducción del 20 por 100 aplicable en tales casos se calcula sobre el precio máximo o sobre el precio mínimo, ya que el precepto en su actual redacción (36) no contiene indicación alguna sobre el particular. La solución a este problema pienso que puede consistir en dar cuenta al cliente, conforme al principio de notificación, del precio que se le va a aplicar, pero con indicación de que sobre dicho precio se aplicará la reducción del 20 por 100 en cumplimiento de lo previsto por el tan comentado artículo 8.º (37). Sin embargo, al no existir hoy la

(36) En la redacción de la Orden de 28 de marzo de 1966 no existía tal problema, puesto que el número 4 de su art. 4.º disponía que los descuentos se aplicarían sobre el precio mínimo autorizado. Pero tal apartado fue suprimido en el texto aprobado por la Orden de 1978.

(37) Es decir, si la habitación doble tiene como precio mínimo 1.600 pesetas y como precio máximo 2.000, creo que debería notificarse como precio a aplicar uno u otro de dichos precios o un precio intermedio entre ambos, pero con indicación de que sobre dicho precio se aplicaría una reducción del 20 por 100. Porque si se pensase aplicar, por ejemplo, el precio máximo de 2.000 pesetas, pero con la reducción del 20 por 100 y se notifica-

dicotomía máximo/mínimo con respecto a los precios, por ser éstos únicos, no cabe plantearse tal cuestión.

#### d) *Posible recargo en caso de introducción de camas supletorias*

En caso de instalación de camas supletorias, lo que será únicamente posible si se cumplen los requisitos locales necesarios (38), el artículo 9.º de la Orden de 1976 dispone que su precio no podrá ser superior al 60 por 100 de la habitación de que se trate, si fuera sencilla, ni al 35 por 100 si se instalase en una habitación doble. A cuyos importes habrá que añadir el 40 o el 25 por 100 de la habitación, según fuese sencilla o doble, en caso de instalarse una segunda cama supletoria.

Pero sobre su aplicación práctica hay que tener en cuenta las siguientes observaciones:

En primer lugar, que dichos porcentajes son el importe máximo que podrá cobrarse, pero que su percepción es facultativa por parte de los industriales, por lo que podrán, si lo desean, cobrar menos o incluso no cobrar cantidad alguna por la instalación de camas supletorias.

En segundo término, que dichos porcentajes o recargos se han de aplicar —de exigirse— sólo al precio único de la habitación o unidad de alojamiento, sin que obste a tal interpretación la referencia hecha por el in-

se simplemente como precio a aplicar el de 1.600 pesetas, pero sin ninguna otra indicación, cabría el equívoco de que el cliente entendiese que ese era no el precio final, sino el precio sobre el que habría que aplicar la indicada reducción del 20 por 100, lo que daría entonces como precio final el de 1.280 pesetas, con notable diferencia sobre el que en tal supuesto debería y podría cobrarse.

(38) Según dispone el art. 9.º de la Orden de 15 de septiembre de 1978, la instalación de camas supletorias está rigurosamente condicionada al cumplimiento en cada caso de los siguientes requisitos: a) Que se haya obtenido la previa autorización del Organismo turístico competente, que determinará claramente el número de camas supletorias que podrán instalarse en cada habitación. b) Que su instalación se realice a petición expresa de los clientes, lo que se acreditará incorporando a la copia de la correspondiente factura el documento en que conste tal petición.



dicado artículo 9.º al precio máximo, por tratarse de una referencia que el legislador debería haber omitido cuando, por Orden de 4 de octubre de 1979, suprimió la obligada existencia de la dualidad de precios, máximos/mínimos, con respecto a las habitaciones (39).

Y, finalmente, que, según previene el mismo artículo 9.º, en su último párrafo, no cabe percibir recargo alguno por facilitar cunas para niños, siempre que éstos sean menores de dos años, por tener en tal caso su instalación carácter gratuito.

## B) En cuanto a los precio de la manutención

Según dispone el artículo 5.º de la Orden de 1978, los precios de los alojamientos turísticos, en el caso de los establecimientos hoteleros (40) con servicio de comedor, se referirán también a la pensión alimenticia y servicios sueltos integrantes de la misma.

En cuanto a sus importes, serán los que libremente determinen los industriales, siempre que hayan cumplido con el principio de declaración y demás de carácter general antes expuestos.

(39) Por cierto que en el mencionado art. 9.º de la Orden de 15 de septiembre de 1978 existe una laguna, puesto que la referencia a los precios máximos la efectúa únicamente con relación a la instalación de la segunda cama supletoria, pero no con relación a la primera, mientras que en el art. 9.º de la Orden de 28 de marzo de 1966 sí que se hacía, en ambos supuestos, la indicada advertencia de que los recargos serían sobre los precios máximos de la habitación. Sin embargo, en la actualidad tal cuestión carece de interés, puesto que el precio de la habitación es único.

(40) En realidad, dicho artículo no emplea la expresión "establecimientos hoteleros", sino que dice simplemente "hoteles", incurriendo con ello en un lamentable error, puesto que si bien todos los hoteles son establecimientos hoteleros, no todos los establecimientos hoteleros son hoteles. Al ser "establecimiento hotelero" el género y "hotel" una de sus especies. Error en el que ha incurrido sin embargo con cierta frecuencia el legislador, como ocurrió, por ejemplo, en el Decreto-ley 12/1973, de 30 de noviembre, y Decreto 1531/1974, de 22 de mayo, según hemos expuesto al comienzo de este trabajo.

Sin embargo, el pago de dichos importes por parte del cliente supondrá para éste la obligación de satisfacerlos íntegramente o con una bonificación de su 15 por 100, según que se le hayan facilitado en régimen de servicios sueltos o en régimen de pensión completa, conforme a la regulación que exponemos seguidamente, salvo en el caso —al que también nos referiremos— de que se haya concertado un precio especial por tratarse de grupos.

### a) En régimen de servicios sueltos

Cuando los servicios de desayuno, almuerzo o cena se tomen aisladamente, es decir, con independencia o separación unos de otros, su cómputo se hará por separado, conforme al precio consignado para cada uno en las correspondientes listas de precios que, según la declaración hecha en su día y debidamente selladas, debe tener el establecimiento en lugares destacados y de fácil localización, especialmente en la recepción y en el salón comedor, o, en su caso, en el local habilitado para facilitar el desayuno.

Pueden además computarse por separado el importe del desayuno, de la comida o almuerzo y de la cena, aun cuando hayan sido consumidos por un mismo cliente y en un mismo día, siempre que se trate de clientes cuya estancia en el establecimiento no supere las cuarenta y ocho horas, por aplicación, *sensu contrario*, de lo dispuesto por el artículo 6.º, en su número 1, de la Orden de 1978.

En cuanto al servicio de desayuno tomado por clientes alojados en establecimientos sin servicio de comedor, supone siempre su abono sin bonificación alguna, pero también sin recargo, aun cuando se tomen en la habitación incluso en el caso de establecimientos con categoría de dos o una estrella, cualquiera que sea su clase, puesto que la Orden de 1978 ha derogado el número 4 del artículo 76 de la de 19 de julio de 1968, que autorizaba la percepción en tal caso de un 20 por 100 sobre el importe del desayuno.

b) *En régimen de pensión completa*

Según dispone el número 3 del artículo 5.º de la Orden de 1978, el precio de la pensión completa se obtiene por la suma de los precios de la habitación y de la pensión alimenticia.

Ahora bien, como quiera que el precio de la pensión alimenticia, según dispone el número 2 del mismo artículo 5.º, no puede exceder del 85 por 100 de la suma de los precios señalados al desayuno, almuerzo y cena, resulta que la consumición de los servicios alimenticios facilitados en un establecimiento hotelero en régimen de pensión completa da lugar a que el industrial sufra y el cliente goce de una bonificación del 15 por 100 sobre el precio total de los mismos si se hubiesen dispensado en régimen de servicios sueltos.

Pero en justa compensación de tal carga o beneficio, el número 2 del artículo 6.º de la misma Orden de 1978 previene que, en caso de resultar sometido el cliente al régimen de pensión completa, queda obligado "al pago del precio convenido (41), aun cuando dejara de utilizar ocasionalmente (42) alguno de los servicios que comprende dicho régimen".

Resulta, por tanto, necesario, conocer los supuestos en que será de aplicación el régimen de pensión completa, lo que puede ocurrir bien por exigencia del industrial, bien por exigencia del cliente, conforme a la siguiente regulación:

(41) Expresión impropia, pues no se trata del precio convenido entre el industrial y el cliente, sino del establecido por el industrial y necesariamente aceptado por el cliente, siempre que se corresponda con los precios formalmente declarados por aquél.

(42) La expresión "ocasionalmente" parece dar a entender la posibilidad de que tal disposición no se aplique cuando la no utilización de algún servicio tenga un carácter reiterado o continuo. En tal supuesto sí creo que cabría aplicar lo que el industrial y el cliente convengan. Siendo frecuente práctica de los establecimientos facilitar el servicio mediante bolsas de comida, habitualmente denominadas de "pic-nic", en caso de ausencias por razón de excursiones de fin de semana u otras causas análogas.

i) *Por exigencia del industrial*

Según dispone el número 1 del artículo 6.º de la Orden de 1978, "los hoteles y hostales (43), en cualquiera de sus categorías, no podrán exigir de sus clientes que sujeten su estancia al régimen de "pensión completa".

Resulta, por tanto, evidente que las restantes clases de establecimientos dotados de servicio de comedor, es decir, las pensiones, fondas, hoteles-apartamentos y ciudades de vacaciones, no tienen prohibida tal exigencia. Sin embargo, como únicamente las pensiones propiamente dichas (44) y las ciudades de vacaciones están expresamente autorizadas para tal exigencia, por constituir tal posibilidad una de las notas características de dicha clase de establecimientos, habrá que concluir que en el caso de las fondas y de los hoteles-apartamentos la posibilidad de que sus clientes se sometan al régimen de pensión completa queda condicionada a la previa conformidad de éstos. Lo que resulta de toda lógica con respecto a estos últimos, en los que no tendría sentido exigir al cliente que utilice los servicios

(43) En las versiones anteriores, tanto del artículo 5 de la Orden de 7 de noviembre de 1962, como del mismo artículo de la Orden de 28 de marzo de 1966, incluso después de la reforma introducida en el mismo por la de 19 de junio de 1974, tal prohibición se expresaba en términos genéricos y no con referencia exclusiva a "los hoteles y hostales" ya que se empezaba diciendo en dichos artículos que "En ningún establecimiento...". Con lo que no se daba lugar al problema a que nos referimos después en el texto. Sin embargo, tal expresión también resultó impropia y no debía haberse mantenido en la indicada reforma de 19 de junio de 1974, puesto que a partir de 19 de julio de 1968 y de 28 de octubre del mismo año se reconoció primero a las pensiones y después a las ciudades de vacaciones, la posibilidad de exigir a sus clientes que se sometieran al régimen de pensión completa, circunstancia que en cuanto a las ciudades de vacaciones resulta además obligada.

(44) Recuérdese que, cabe la existencia de lo que podríamos denominar "Pensiones-Residencia" o, simplemente, "Residencias", es decir, sin servicio de comedor, en los que, por definición, no cabe la aplicación del régimen de pensión completa al no ser establecimientos idóneos para ello y prohibirlo expresamente el art. 36 de la Orden de 1968.

de comedor del establecimiento cuando dispone en su unidad de alojamiento de cocina, precisamente para poder prepararse por su cuenta, si así lo desea, las comidas.

Pero sin que puedan hoy los industriales forzar tal posibilidad con la amenaza de recargar en otro caso el precio de la habitación, ya que, si bien esto resultaba antes posible en cuanto a los establecimientos clasificados en las categorías de dos y una estrellas, cualquiera que fuese su grupo, y los de los grupos segundo y tercero, al amparo de lo dispuesto por el antiguo artículo 5.º de la Orden de 1968, conforme a la reforma introducida en el mismo por la de 19 de junio de 1976, ello ya no es posible al haberse suprimido tal posibilidad en el texto de la Orden de 1978, según recuerda expresamente la Circular 23/78 en su apartado 3.4.

#### ii) Por exigencia del cliente

En el número 1 del artículo 6.º de la Orden de 1978, después de disponer lo que acabamos de exponer, se añade que, "no obstante, subsiste el derecho de éstos (los clientes) a que les sean facturados por dicho régimen (el de pensión completa) las estancias superiores a cuarenta y ocho horas, a partir de la de su ingreso". Por lo que en tal caso resultarán afectados por la bonificación también los dos primeros días (45).

(45) Seguimos aquí la interpretación que parece más correcta, pero debe destacarse la confusa redacción del indicado número 1 del art. 6.º de la Orden de 1978 que sigue siendo la misma contenida en el mismo número 1 del art. 5.º de la Orden de 28 de marzo de 1966. En efecto, la expresión "a partir de la de su ingreso" no se sabe con certeza si se refiere al comienzo de las cuarenta y ocho horas computables para que pueda iniciarse la bonificación o al comienzo de la bonificación misma. Sin embargo, la "praxis" habitual en los establecimientos hoteleros consiste en esta última interpretación, es decir, en entender que las estancias superiores a cuarenta y ocho horas se computan desde su comienzo conforme al régimen de la pensión completa. Teniendo por fundamento esta interpretación lo anteriormente dispuesto por el art. 45 de la Orden de 14 de junio de 1957, que no ofrecía duda alguna sobre este particular.

Pero para la correcta interpretación y consiguiente aplicación de dicho precepto es preciso plantearse dos cuestiones previas. La primera de ellas es la de si la Orden de 1978 desconoce tal derecho en virtud de dicha redacción a los clientes de los restantes tipos de establecimientos, esto es, a los de las pensiones (46), las fondas y los hoteles-apartamentos, puesto que su expresión literal se refiere tan sólo a los de los hoteles restantes.

Creo, sin embargo, que se trata de una simple laguna o lapsus del legislador, pero sin intención de excluir de tal derecho a dichos clientes. Máxime si se tiene en cuenta que en la redacción del artículo 5.º de la Orden de 28 de marzo de 1966 (incluso conforme a la redacción dada al mismo en la reforma introducida por la de 19 de junio de 1974), tal derecho tenía un carácter general y no parece que haya ahora ninguna otra explicación para no incluirles que la existencia, como ya hemos dicho, de un mero lapsus.

La segunda cuestión a considerar consiste en si los clientes de los hoteles podrán o no hacer uso en todo caso de dicho derecho. Es decir, aun en caso de estancias inferiores a las indicadas cuarenta y ocho horas, puesto que el apartado b) del artículo 15 de la Orden de 1968 parece reconocerlo así, al prevenir que en los hoteles la sujeción o no al régimen de pensión completa queda a elección del cliente. Sin embargo, al ser la Orden de 1978 una disposición del mismo rango, pero posterior y especial en cuanto al tema de los precios, creo da argumentos suficientes para entender que ha modificado en esto el indicado apartado b) del artículo 15 de la de 1968, por lo que debe prevalecer su contenido. Lo que viene a suponer, en definitiva, que los clientes de

(46) No se confunda, en cuanto a las Pensiones, la posibilidad de que sus titulares puedan exigir a sus clientes que se sometan al régimen de pensión completa y el que a su vez éstos puedan también exigirlo. Puede, en efecto, ocurrir que el industrial desee no hacer uso de tal facultad y se vea, sin embargo, obligado a ello por ejercitar el cliente su derecho.

los hoteles sólo podrán optar por el régimen de pensión completa en caso de estancias superiores a cuarenta y ocho horas, si bien en tal supuesto su derecho a dicho cómputo es a partir del momento del ingreso en el establecimiento.

Debe advertirse, en relación a esto mismo, que, conforme tiene declarado el Tribunal Supremo por sentencia de 27 de noviembre de 1967, no hace falta que el cliente solicite en tales casos de manera expresa su acogimiento a tal régimen para que se le facturen conforme al mismo sus estancias, puesto que tal derecho "en la práctica se considera ejercitado, salvo expresa manifestación de la facturación por servicios individualizados".

En cuanto a la determinación o cálculo del importe o precio por persona de la pensión completa, en caso de habitaciones dobles, habrá que dividir previamente por dos el precio de la habitación y sumar después al cociente obtenido el importe del precio de la pensión alimenticia. Mientras que si lo que se desea obtener es el precio total a aplicar en el mismo caso de las habitaciones dobles, habrá que sumar al importe del precio de la habitación el importe de la pensión alimenticia multiplicado por dos.

Finalmente, en el supuesto de instalación de camas supletorias, los cálculos para la determinación del precio por persona, en caso de habitaciones individuales, serían los siguientes: De instalarse una sola cama supletoria, habrá que dividir por dos la suma del precio de la habitación más su 60 por 100 y añadir al cociente que se obtenga el importe de la pensión alimenticia. Mientras que si se instalan dos camas supletorias, habrá que dividir por tres la suma del precio de la habitación más su 100 por 100 (el 60 por 100 por la primera cama supletoria y el 40 por 100 por la segunda) y añadir al cociente el importe de la pensión alimenticia. En forma similar, los cálculos para la determinación del precio por persona, en caso de habitaciones dobles, serían los si-

guientes: De instalarse una sola cama supletoria, habrá que dividir por tres la suma del precio de la habitación más su 35 por 100 y añadir al cociente que se obtenga el importe de la pensión alimenticia. Mientras que si se instalan dos camas supletorias, habrá que dividir por cuatro la suma del precio de la habitación más su 60 por 100 (el 35 por 100 por la primera cama supletoria y el 25 por 100 por la segunda) y añadir al cociente el importe de la pensión alimenticia. Ahora bien, si lo que interesa es conocer el precio total a aplicar en cada caso, los cálculos serían estos otros: En el caso de habitaciones individuales con una sola cama supletoria, al precio de la habitación más su 60 por 100 habrá que añadir el importe de dos veces la pensión alimenticia. Y en el supuesto de dos camas supletorias, habrá que añadir al precio de la habitación más su 100 por 100 (el 60 por 100 por la primera supletoria y el 40 por 100 por la segunda) el importe de tres veces la pensión alimenticia. Mientras que en el caso de habitaciones dobles con una sola cama supletoria el precio total sería el resultante de añadir al precio de la habitación más su 35 por 100 el importe de tres veces la pensión alimenticia. Y, de ser habitación doble con dos camas supletorias, el precio total sería el que resulte después de sumar al precio de la habitación más su 60 por 100 (el 35 por 100 de la primera supletoria y el 25 por 100 de la segunda) el importe de cuatro veces la pensión alimenticia.

### c) *En régimen de grupo*

Cabe, finalmente, en cuanto a hoteles de dos y una estrella, que se concierte un precio especial para las comidas principales en caso de clientes hospedados en régimen de grupo, por haberlo así autorizado el art. 4.º de la Orden de 19 de junio de 1974, único aún vigente de la misma, al permitir que en dichos establecimientos el menú de las comidas cuando se trate de grupos se ajuste a lo contratado, siempre que el menú esté compuesto, al

menos, por dos platos, vino común o agua mineral y postre (47).

### C) En cuanto a los precios de los servicios complementarios

No devengan precio, por entenderse incluido éste en el precio de la habitación, tanto los servicios complementarios de carácter necesario anejos a la habitación (48) como los comunes a todo el establecimiento incluidos en el número 2 del artículo 7 de la Orden de 15 de septiembre de 1978, así como los de carácter facultativo comunes a todo el establecimiento.

No están, en cambio, incluidos en el precio de la habitación, pudiendo devengar por tanto el pago de un suplemento, los servicios de carácter necesario comunes a todo el establecimiento no incluidos en el indicado número 2 del art. 7.º de la Orden de 15 de septiem-

(47) Disponiéndose además en dicho artículo que en tales casos el cliente tendrá derecho a pedir la sustitución de alguno de los platos —es decir, de uno sólo— por el que a tal efecto deberá ofrecer el establecimiento en cada comida y que obligatoriamente consistirá en carne, pescado, huevos o fiambres.

(48) El número 1 del art. 7.º de la Orden de 1978 dispone que los servicios anejos a las habitaciones o comunes a todo el establecimiento están incluidos dentro del precio de la habitación. Pero en realidad no es así, puesto que existen además servicios anejos a la habitación, como, por ejemplo, el de lavado y planchado de ropa o la existencia en la habitación de cajas fuertes, que devengan precio suplementario por su utilización. Sin que sirva tampoco de elemento diferenciador en cuanto a esto el carácter necesario o facultativo de los servicios en cuanto a su existencia en el establecimiento. En efecto, aun cuando parece que lo propio sería que los servicios de carácter necesario no devenguen suplemento y que habrá que satisfacerlo en cambio por los que tengan carácter facultativo, resulta, sin embargo, que existen servicios de carácter necesario que originan pago de suplemento (como, por ejemplo, el de lavado y planchado de ropa a que antes nos hemos referido) y, por el contrario, servicios facultativos que resultan incluidos en el precio de la habitación, como sucede, por ejemplo, con la existencia y uso de piscinas. Ortiz de Mendíbil (*Legislación hotelera*, página 68) apunta como posible criterio diferenciador el de la posible o no utilización simultánea de los

bre de 1978, así como los servicios explícitos (49).

Pero con la particularidad de que los servicios complementarios de carácter necesario comunes a todo el establecimiento y no incluidos en el precio de la habitación, no siempre devengan un precio suplementario propiamente dicho, sino simplemente el pago de su coste estricto, como ocurre en cuanto al servicio de comunicación telefónica exterior, es decir, de celebración de conferencias urbanas, interurbanas e internacionales, que origina solamente el pago de su importe según tarifa o cargos hechos por la Compañía Telefónica Nacional de España (50), así como en el caso del servicio de asistencia médica y de practicante, que da lugar únicamente al pago de la

servicios por varios clientes, pero tampoco este criterio resulta válido, puesto que las hamacas, toldos, sillas, etc., en piscinas, playas y jardines son de uso individual o excluyente y no simultáneo, sin que por ello su utilización devengue suplemento, mientras que los campos e instalaciones para practicar el golf o la equitación, las parrillas, las salas de fiesta o los garages son de utilización simultánea por diversidad de clientes y devengan, sin embargo, pago de precio o suplemento. Por esto nosotros, en la nota 1.504, al indicar que éste podría ser el elemento diferenciador, no lo decimos de manera absoluta, sino añadiendo que es así "en general, salvo alguna excepción". Resulta, por tanto, que el devengo o no de un precio suplementario por la utilización de servicios complementarios no depende ni del carácter necesario o facultativo de los servicios ni de que éstos sean anejos a la habitación o comunes a todo el establecimiento, como tampoco de que se utilicen individualmente o permitan su uso simultáneo por varios clientes. Lo que patentiza la confusa redacción del indicado artículo 7.º de la Orden del año 1978.

(49) Por "servicios explícitos" deben entenderse aquellos que respondan a la triple característica de su existencia facultativa respecto del ofrecimiento o no de ellos por parte del industrial, de requerir una contratación adicional por parte de los clientes (por cuanto que la toma del servicio básico de alojamiento y, en su caso, del de manutención, no supone la de éstos) y la de poder suponer el pago de un precio suplementario. Como ocurre, por ejemplo, en el caso de existencia y utilización de servicios de peluquería y salones de belleza, de campos de golf, de pistas de tenis, frontones, boleras, etc., así como en cuanto a las parrillas y salas de fiestas, garages y tantos otros supuestos análogos.

(50) Ya que la comunicación telefónica exterior al establecimiento, tanto con referencia a las conferencias interurbanas e internacionales como a las

minuta de los honorarios de quienes lo faciliten.

Debe advertirse, sin embargo, que el percibo de un suplemento o merced en concepto de precio adicional por la prestación de dichos servicios es simplemente una facultad de los industriales, puesto que no se puede impedir que éstos ofrezcan a sus clientes, con una lícita finalidad de reclamo, para atracción y retención de su clientela, la dispensación de todos, varios o alguno de los indicados servicios con carácter enteramente gratuito o, mejor dicho, sin sobreprecio o precio adicional, al entenderse en tales casos incluido éste en el precio de la habitación.

Siendo esto, por otra parte, lo más frecuente, al menos en cuanto a alguno de dichos servicios, especialmente en cuanto a la utilización de juegos infantiles e incluso de adultos (51), uso de bibliotecas, disponibilidad de aparatos de televisión en la habitación (52), utilización o disfrute de éstos en salones del establecimiento, etc.

Debiendo además recordarse que para que los industriales puedan percibir los precios adicionales correspondientes a tal clase de servicios es preciso que se haya dado cuenta previamente a la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas del importe del precio o merced a cobrar en cada caso (53), en

simplemente urbanas, hay que estimar que darán lugar al pago de su importe, aunque sin recargo alguno, en virtud de lo dispuesto hoy por la Orden de 15 de septiembre de 1978 y lo aclarado al respecto por la Circular de la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas núm. 23/1978, al exigir que el uso del teléfono que se cargue a los clientes deberá acreditarse no sólo mediante factura, sino también a través de vales firmados por aquéllos.

(51) Es, por ejemplo, habitual facilitar juegos de ajedrez, dominó y damas, y otra suerte de juegos menores, sin exigencia de sobreprecio alguno. Mientras que en otros casos precisamente lo más frecuente es su percibo, como en el uso de billares, futbolines, ping-pongs, etc.

(52) En cuanto a la utilización de aparatos de televisión en las habitaciones, lo corriente es no percibir suplemento alguno, salvo si su instalación es ocasional y a petición expresa del cliente.

(53) Entiendo que tal declaración no es necesaria en el caso del servicio de comunicación telefónica exterior (es decir, de conferencias urbanas, interurbanas e internacionales celebradas desde el

virtud de las exigencias del principio de declaración, así como que cumplimenten respecto de dichos precios suplementarios y de su percibo todos y cada uno de los condicionamientos derivados de los principios de globalidad, inalterabilidad, publicidad y documentación, antes expuestos (54).

Recordemos, finalmente, que el pago de los precios en cada caso señalados y declarados por los industriales en relación con los indicados servicios complementarios, resulta obligado tan sólo en el caso de su efectiva utilización o disfrute por parte de los clientes. según tiene declarado el Tribunal Supremo en sentencia de 31 de diciembre de 1962. Siendo también interesantes las sentencias del mismo Tribunal Supremo de 30 de mayo de 1976, 28 de diciembre de 1966 y 6 de noviembre de 1967 en las que se mantiene el criterio de que los denominados servicios "extras" para que resulten exigibles han de acreditarse mediante los oportunos vales firmados por los clientes que hayan disfrutado dichos servicios.

## RESUMEN

El autor expone en este trabajo las vicisitudes sufridas por la legislación española en materia de precios de los establecimientos hoteleros, que resume con sentido crítico. Dete-

establecimiento, pero no de las llamadas de tal clase recibidas en el mismo), de existencia obligada en todos los establecimientos, salvo en las fondas, por ser sus importes los que resulten según tarifa de la Compañía. Ni tampoco en cuanto a la prestación del servicio de asistencia médica y de practicante, no sólo autorizado sino impuesto por el artículo 80 de la Orden de 1968, puesto que sus importes serán según minuta de quienes lo faciliten.

(54) Omitiendo deliberadamente referirnos ahora al principio de notificación por estar concebido expresamente con referencia al precio de la unidad de alojamiento ocupada por el cliente. Sin embargo, la aplicación en general de dichos principios no obliga en el caso de los servicios de comunicación telefónica y de asistencia médica y de practicante, especialmente en cuanto al principio de declaración a que nos referíamos en la nota anterior. Pero en cuanto al principio de publicidad, estimo que no deja de ser conveniente incluir en los carteles de precios del establecimiento las oportunas aclaraciones sobre la forma de prestar dichos servicios, en evitación de equívocos por parte de los clientes.

niéndose después en el estudio de los principios reguladores de dicha materia, lo que le permite insistir en los principios de libertad, globalidad, declaración, inalterabilidad, publicidad, notificación y documentación, ya expuestos en el capítulo XXVI de su obra *Curso de Derecho Administrativo Turístico* (cuyos dos primeros volúmenes se publicaron en Madrid, en 1974, por la Editora Nacional, y el III en 1977), afirmando y razonando la consolidación de dichos principios como consecuencia de lo dispuesto por la Orden de 15 de septiembre de 1978. Y añadiendo dos nuevos principios, el de "unicidad" y el de "certeza",

que extrae de la mencionada Orden con referencia al precio de la unidad de alojamiento. Estudia a continuación los supuestos de posible reducción y de posible aumento del precio de las habitaciones, así como todo lo relativo a los precios de la manutención, con especial consideración del régimen de la llamada "pensión completa", para terminar con una serie de consideraciones con referencia a los precios de los servicios complementarios. Ilustrando su trabajo con una larga serie de notas en las que contrasta su criterio con interesantes opiniones de tratadistas españoles y extranjeros, así como con diversas sentencias del Tribunal Supremo.

## RESUME

JOSE FERNANDEZ ALVAREZ: *Politique législative des prix des établissements hôteliers et les principes régulateurs de ces derniers.*

L'Auteur expose dans son travail les vicissitudes soufferts par la législation espagnole en matière de prix des établissements hôteliers, qu'il résume en critiquant. Il s'arrête plus tard dans l'étude des principes régulateurs de cette matière, lui permettant d'insister sur les principes de liberté, déclaration, inaltérabilité, publicité, notification et documentation, déjà traité dans le chapitre XXVI de son oeuvre "Cours des Droits Administratifs Touristiques" (les deux premiers volumes ont été publiés à Madrid en 1974 par l'Editeur National, et le III<sup>ème</sup> en 1977), affirmant et raisonnant la consolidation de ces principes en tenant compte l'Ordre du 15 Septembre 1978.

En ajoutant deux nouveaux principes, l'Unité et la "Certitude" extraient de l'Ordre mentionnée en référence au prix de l'unité de logement, il étudie à continuation le possible réduction et augmentation du prix des chambres, ainsi que tout relatif aux prix de la manutention, considérant spécialement le régime de la "pension complète" pour terminer avec une série de considérations en rapport aux prix des services complémentaires. Illustrant son travail d'une longue série de notes dans lesquelles contraste son critérium avec d'intéressantes opinions d'auteurs espagnoles et étrangers ainsi qu'avec diverses sentences du Tribunal Suprême.

## SUMMARY

JOSE FERNANDEZ ALVAREZ: *Legislative policy concerning hotel establishments and its regulating principles.*

The autor exposes in this work the difficulties the spanish legislation has suffered in the material concerning hotel prices, summarizing it with a critical view. Afterwards he exposes the principles that regulate said material, thus allowing himself to insist in the principles of liberty, entirety, declaration, unalteration, publicity, notification, and documentation, already exposed in chapter XXVI in his work "Course in Touristic Legal Administration" (the first two volumes were published in Madrid in 1974, by the National Editorial, and the third volume in 1977), affirming and reasoning the consolidation of said principles as a consequence of the resolution ordered September 15, 1978. He added two new principles, "unicity" and "assurance", that he extracts from said order referring to the price of lodging. Continuing he studies the possibilities of reductions and of raising the prices of rooms, also with all pertaining to the prices of maintenance, with special attentions to the so called "Complete Pension", ending with a series of considerations referring to the prices of complimentary services. He illustrates his work with a long series of notes where he contrasts his crietrium with interesting opinions of spanish and foreign treaties as well as diverse sentences of the Supreme Tribunal.

## ZUSAMMENFASSUNG

JOSE FERNANDEZ ALVAREZ: *Gesetzgebende Politik der Hotelpreise und deren Regulierungsprinzipien.*

Der Autor stellt in dieser Arbeit die Wechselfaelle heraus, welche die spanische Gesetzgebung hinsichtlich der Hotelpreis-Stellung unterliegt, was in einem kritischen Sinn zusammengefasst wird. Anschliessend wird das Studium der Regulierungsprinzipien dieser Materie behandelt, was dazu fuehrt, die Grundsätze von Freiheit, Globalitaet, Deklaration, Unabaenderlichkeit, Publizitaet, Notifikation und Dokumentation hervorzuheben. Diese Grundsätze sind bereits behandelt worden in dem Kapitel XXVI seines Werks "Curso de Derecho Administrativo Turístico" (Kursus des touristischen Verwaltungsrechts); die beiden ersten Volumen dieses Werks sind in Madrid im Jahre 1974 veroeffentlicht worden durch den Verlag "Editora Nacional", und das dritte Volumen im Jahre 1977. In diesem Werk werden diese Prinzipien bestaetigt und verfochten als Konsequenz der Regelung des Gesetzen vom 15. September 1978. Ausserdem werden zwei neue Prinzipien hinzugefuegt, die der "Vereinheitlichung" und "Zuverlaessigkeit", welche aus dem vorgenannten Werk entnommen wurden unter Bezug auf den Einheitspreis der Unterbringungskosten. Anschliessend wird die Moeglichkeit einer Preisverminderung oder -erhoehung studiert, sowie alles was sich auf Unterhaltskosten bezieht, insbesondere bezueglich der sogenannten "Vollpension". Als letztes wird das Thema der zusaetzlichen Dienstleistungen behandelt. Diese Arbeit wird illustriert mit einer Reihe von Aufzeichnungen, in welchen seine eigene Meinung derjenigen von spanischen und auslaendischen Kontratisten gebenuebersteht; ferner werden verschiedene Urteile des Oberen Gerichtshofes aufgefuehrt.