



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 22.7.2014
COM(2014) 464 final

LIBRO VERDE

Seguridad de los servicios de alojamiento turístico

LIBRO VERDE

Seguridad de los servicios de alojamiento turístico

Índice

1.	INTRODUCCIÓN	4
2.	ÁMBITO DE APLICACIÓN	8
3.	OBJETIVOS	10
4.	PREGUNTAS	10
4.1.	Instrumentos existentes	10
4.1.1.	<i>A nivel nacional</i>	10
4.1.2.	<i>A nivel europeo</i>	11
4.1.3.	<i>Control y ejecución</i>	11
4.2.	Coherencia de los planteamientos nacionales	11
4.3.	Impacto de la actual situación de la reglamentación en el mercado interior	13
4.4.	Aspectos transversales	13
4.4.1.	<i>Pequeñas y medianas empresas</i>	13
4.4.2.	<i>Accesibilidad y consumidores vulnerables</i>	13
4.4.3.	<i>Datos sobre lesiones y accidentes</i>	14
4.4.4.	<i>Normas</i>	15
4.4.5.	<i>Capacidades y formación</i>	15
4.5.	Nivel más adecuado e instrumentos de seguridad	16
4.5.1.	<i>Nivel</i>	16
4.5.2.	<i>Instrumentos alternativos</i>	16
4.6.	Pregunta final	17
5.	OBSERVACIONES FINALES	17

1. INTRODUCCIÓN

Europa es el primer destino turístico en el mundo. En 2013, llegaron a Europa más de 560 millones de viajeros de todo el mundo, un resultado que mejoró aún más las muy buenas cifras de 2012. El crecimiento fue especialmente importante en la Europa Meridional y Central¹.

Nuestro continente también es el destino turístico preferido de los propios europeos. En 2013, casi el 40 % de los europeos pasaron sus vacaciones en la UE (un 5 % más que en 2012).

Según el último estudio de Eurobarómetro², los turistas en Europa se sienten seguros y muy satisfechos. Los participantes en la consulta expresaron un elevado nivel de satisfacción con respecto a la mayoría de los aspectos de sus vacaciones de 2013, en particular la seguridad (95 %) y la calidad (95 %) de su alojamiento.

A fin de mantener y reforzar la posición de liderazgo de Europa en el sector turístico en el mundo, en 2010 la Comisión aprobó una Comunicación en la que se establece una estrategia global para impulsar la competitividad del sector. La seguridad de los alojamientos turísticos es una de las características de las acciones incluidas en dicha Comunicación. En la práctica, unos niveles de seguridad adecuados y eficientes pueden reforzar la confianza de los consumidores e impulsar el crecimiento mediante la creación de un entorno favorable para las empresas, así como la cooperación entre los Estados miembros y una mayor competitividad del sector turístico.

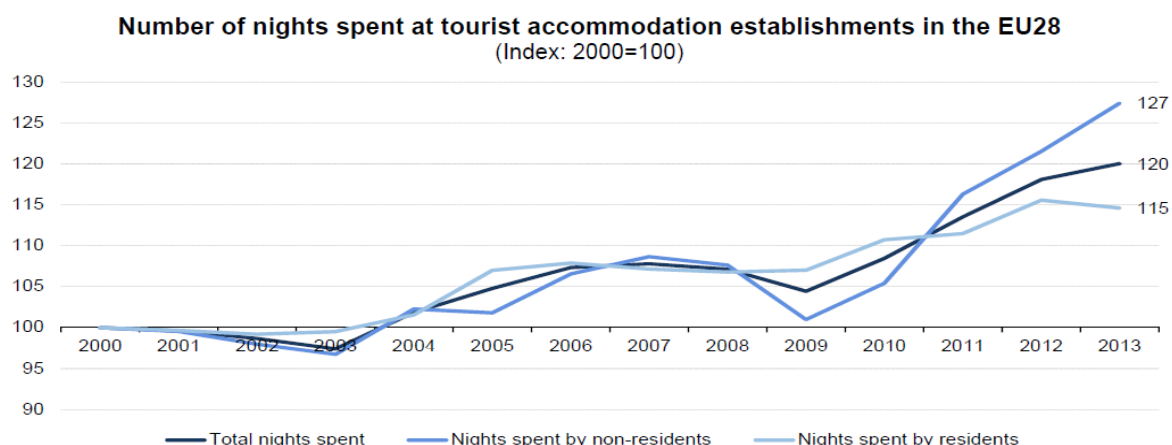
En 2013, el número de pernoctaciones en establecimientos de alojamiento turístico en la UE-28 alcanzó un máximo de 2 600 millones de unidades³. Además, el número de pernoctaciones de no residentes (es decir, huéspedes de otros países) en establecimientos de alojamiento turístico⁴ creció un 4,8 % en la UE-28 entre 2012 y 2013, alcanzando en 2013 un 45 % del total de pernoctaciones.

¹ Barómetro de la Organización Mundial del Turismo (OMT), enero de 2014 <http://media.unwto.org/es/press-release/2014-01-20/el-turismo-internacional-supera-las-expectativas-con-52-millones-llegadas-a>

² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-144_es.htm

³ EUROSTAT. Resumen del comunicado de prensa de 29.1.2014 en http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-14-16_en.htm

⁴ En el contexto de estos datos, por pernoctación se entiende cada noche que un huésped/turista, no residente en el país de que se trata, pasa en un establecimiento de alojamiento turístico. Para la definición del ámbito de los establecimientos de alojamiento turístico, véase el capítulo 2 del presente Libro Verde.



Número de pernoctaciones en establecimientos de alojamiento turístico en la UE-28		
Total de pernoctaciones	Pernoctaciones de no residentes	Pernoctaciones de residentes

En algunos países como Malta, Chipre o Croacia, la ocupación de un alojamiento turístico corresponde casi íntegramente a no residentes (96 %, 93 % y 92 %, respectivamente), mientras que en otros países, como Rumanía (18 %), Polonia y Alemania (20 % en ambos países), la situación es exactamente la contraria.

Las preocupaciones de los turistas en lo que respecta a la seguridad se han supervisado cada año desde 2008 a través de encuestas del Eurobarómetro, prestándose especial atención a la seguridad en los hoteles y a la seguridad contra incendios. Las encuestas anuales han confirmado reiteradamente que la seguridad no es un motivo de preocupación para los turistas europeos (las respuestas oscilaban entre el 0 % y el 1 %). No obstante, cabe la posibilidad de que ocasionalmente se produzcan accidentes, que tengan una incidencia directa sobre la reputación de los operadores, pero también indirecta sobre la reputación del destino de que se trate, con repercusiones adicionales negativas sobre otros operadores. Si bien la seguridad de los servicios de alojamiento turístico es competencia de los Estados miembros, la existencia de una dimensión transfronteriza tan fuerte induce a reflexionar sobre el nivel de calidad y de seguridad de dichos servicios en los distintos Estados miembros.

Esto, junto con las indicaciones del informe de la Comisión de 2003 sobre la seguridad de los servicios prestados a los consumidores⁵, en el que se recomendaba mejorar la información sobre riesgos y sobre accidentes y supervisar sistemáticamente las políticas y las medidas de los Estados miembros, ha llevado a la Comisión a examinar la cuestión de la seguridad de los alojamientos turísticos a escala europea en los últimos años, ya sea a través de un diálogo con las partes interesadas correspondientes, o bien emprendiendo acciones dirigidas a potenciar la base de conocimientos disponibles.

Una serie de estudios y talleres sobre los métodos para la recogida de datos sobre accidentes y lesiones relacionados con los servicios han permitido conocer mejor esta cuestión (véase el punto 2.1 del anexo 1). La Comisión ha apoyado y promovido los debates sobre las iniciativas de autorregulación del sector de la hostelería, así como sus puntos de vista sobre la mejor forma de proceder (véase el punto 2.2 del anexo 1). Los recientes esfuerzos realizados a fin de

⁵ http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/serv_safe/reports/safety_serv_rep_es.pdf

identificar los riesgos para la seguridad y de recopilar datos pertinentes en el sector del alojamiento turístico han puesto invariablemente de manifiesto la complejidad de la tarea, debido a una combinación de factores, como la diversidad de los hoteles o cuestiones relacionadas con la reputación⁶.

Si bien determinados requisitos legales sobre la seguridad contra incendios en los alojamientos turísticos se derivan de la Directiva sobre productos de construcción y la legislación de la UE en materia de seguridad en el trabajo, no existe ninguna legislación horizontal específica a escala de la UE, y a escala nacional tampoco existe ningún planteamiento común en relación con la seguridad de los servicios de alojamiento turístico, como revela una reciente consulta a los Estados miembros en el marco de las medidas normativas y no normativas existentes en materia de seguridad en actividades turísticas, entre otros sectores.

La seguridad en los alojamientos turísticos —y en el sector de hostelería, restauración y catering en general— también es un elemento importante de la seguridad y la salud en el trabajo⁷. Por otra parte, existe un sólido *corpus* de legislación sectorial relativa a los materiales de construcción, los ascensores y otros productos utilizados en el sector de la construcción.

La existencia de distintos planteamientos de los reglamentos de seguridad no es un problema en sí, siempre que los consumidores europeos que utilizan este tipo de servicio en la UE estén adecuadamente protegidos en toda la UE, independientemente del destino que elijan.

Los consumidores esperan poder comprar los servicios de alojamiento turístico sin temor por su propia seguridad, independientemente de la vivienda o el destino que elijan en la UE. En este contexto, y asumiendo el supuesto básico de que los consumidores europeos tienen derecho a unos niveles adecuados de seguridad que se apliquen y se cumplan eficazmente dondequiera que se encuentren en la UE, cabe formularse las siguientes preguntas:

1/ ¿Cómo se **regula y controla la seguridad del consumidor** en el ámbito del alojamiento turístico en los Estados miembros?

2/ ¿Están los proveedores de alojamientos turísticos que operan a nivel transfronterizo sujetos a requisitos que garanticen adecuadamente la protección de los consumidores? ¿Pueden eludir dichos requisitos debido a la existencia de **lagunas críticas**?

3/ ¿Tiene la diversidad de los sistemas nacionales y de los métodos de supervisión y ejecución utilizados en la UE un efecto significativo sobre el suministro de los servicios de alojamiento en el **ámbito transfronterizo**?

4/ ¿Se están teniendo en cuenta adecuadamente algunos **aspectos transversales** —como el impacto del marco regulador sobre las pymes y sobre los consumidores vulnerables, o la

⁶ En 2010, la Comisión puso en marcha un estudio a fin de disponer de una descripción de los principales riesgos para la seguridad en el sector hotelero en la UE y de llevar a cabo un inventario de las lesiones y los accidentes que se han producido en los últimos años. La variedad del sector hotelero y la falta de disponibilidad de registros de accidentes relacionados con la prestación del servicio, también vinculadas a cuestiones de reputación, finalmente no permitieron al contratista recopilar y analizar los datos deseados.

⁷ <https://osha.europa.eu/>

forma en que las cuestiones de accesibilidad o la utilización de las normas para dichos servicios están actualmente integradas en el marco regulador—?

5/ ¿Son los actuales **niveles** de regulación de la seguridad de los alojamientos turísticos los más apropiados, y los tipos de instrumentos existentes en la actualidad los más adecuados?

No cabe duda de que la existencia de diferentes enfoques en materia de regulación de la seguridad dificulta la comparación de la protección de la seguridad de los ciudadanos europeos que utilizan los servicios de alojamiento turístico en la Unión Europea.

En respuesta a la **primera pregunta** sobre el marco normativo existente en la Unión Europea, y de acuerdo con los conocimientos más recientes de los servicios de la Comisión, parece que existen diferencias importantes entre las legislaciones nacionales. Los resultados de una encuesta realizada en 2013 han puesto de manifiesto que de los 24 Estados miembros que respondieron, 16 tienen una legislación sectorial específica en lo que se refiere a los servicios de alojamiento turístico. También parece haber diferencias sustanciales en lo que respecta al alcance y al contenido de la legislación nacional y sectorial: por ejemplo, mientras que la mayoría de esos 16 Estados miembros incluyen en su legislación obligaciones relacionadas con la condición de los locales o con las cualificaciones del proveedor de servicios, solo 8 Estados miembros piden que se creen autoridades competentes que se encarguen del control y de las acciones que han de llevarse cabo, y solo 5 Estados miembros incluyen obligaciones de identificar y evaluar los riesgos.

Además de la legislación vigente en los Estados miembros, otro aspecto que ha de tenerse en cuenta es si ese marco se está aplicando y controlando. El presente documento tiene por objeto comprender mejor también ese aspecto.

En lo que respecta a la **segunda pregunta**, el presente documento pretende explorar si la existencia de distintos requisitos en los distintos Estados miembros puede generar lagunas en los niveles de seguridad de los proveedores de servicios, en particular cuando operan a escala transfronteriza y, por tanto, podrían no estar adecuadamente recogidos en la legislación vigente de un Estado miembro.

En cuanto a la **tercera pregunta** relativa a la prestación del servicio, está destinada a comprobar si esa diversidad en el ámbito de los sistemas nacionales repercute en la uniformidad de las condiciones en un sector vital para el bienestar económico de la UE y para su imagen de destino turístico apetecible, en particular en lo que respecta a algunas categorías de servicios transfronterizos. En este contexto, también han de tenerse en cuenta los instrumentos y las prácticas elaborados por las empresas.⁸

En lo que respecta a la **cuarta pregunta**, es obvio que, para hallar un correcto equilibrio entre las necesidades y las soluciones, deben tenerse cuidadosamente en cuenta las repercusiones sobre todas las partes implicadas. Es posible que los consumidores vulnerables, los consumidores con necesidades específicas en materia de accesibilidad, los locales más reducidos o los grandes hoteles aborden este tema desde perspectivas diferentes, de modo que es preciso tener en cuenta varias consideraciones. En este contexto, también sería pertinente

⁸ Estas prácticas se incluyen el método MBS (*Management, Buildings and Systems - gestión, edificios y sistemas*) e instrumentos similares, siempre que apliquen disposiciones y normas relacionadas con la seguridad y las normas en materia de seguridad.

un debate sobre los beneficios de la utilización de la normalización en relación con los servicios de alojamiento turístico en toda la UE.

Por último, en lo que respecta a la **quinta pregunta**, debería determinarse cuál es el mejor nivel de seguridad en este ámbito que beneficie tanto a los consumidores como a las empresas.

No se dispone de muchas mediciones para evaluar las cuestiones planteadas, debido, entre otras razones, al planteamiento fragmentado en lo que respecta a la recogida de datos sobre los accidentes y las lesiones relacionados con la prestación de servicios de alojamiento turístico en toda la UE (véase el punto 2.1 del anexo 1). Dado que no existe dicha cuantificación, el presente documento pretende reunir el mayor número posible de datos y de pruebas.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

De conformidad con la NACE, la nomenclatura estadística de actividades económicas en la Comunidad Europea, los establecimientos que proporcionan alojamiento turístico como un servicio remunerado a corto plazo o servicios de alojamiento de corta duración se clasifican como sigue⁹:

1) Hoteles y alojamientos similares¹⁰

- hoteles (y establecimientos similares, por ejemplo hostales que ofrecen alojamiento y desayuno);
- complejos hoteleros;
- suite/apartahoteles;
- moteles.

Esta clase no incluye el suministro de viviendas amuebladas y no amuebladas ni de pisos o apartamentos para un uso más permanente, por lo general sobre una base mensual o anual¹¹.

2) Alojamientos turísticos y otros alojamientos de corta duración¹²

⁹ En el Reglamento 692/2011, relativo a las estadísticas europeas sobre el turismo (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:192:0017:0032:ES:PDF>), un establecimiento de alojamiento turístico se define como una unidad de actividad económica local [...] que suministra servicios de alojamiento de pago —si bien los precios pueden estar parcial o totalmente subvencionados— de corta duración, descritos en los grupos 55.1 (hoteles y alojamientos similares), 55.2 (alojamientos turísticos y otros alojamientos de corta estancia) y 55.3 (campings y aparcamientos para caravanas) de la NACE Rev. 2 [artículo 2, apartado 1, letra l)].

¹⁰ Esta categoría incluye la prestación de servicios de alojamiento, por lo general sobre una base diaria o semanal, principalmente para estancias de los visitantes de corta duración. Esto incluye el suministro de alojamiento amueblado en habitaciones de huéspedes y suites. Los servicios incluyen limpiar la habitación y hacer las camas diariamente. Podrán facilitarse una serie de servicios adicionales, como servicios de alimentación y bebidas, aparcamiento, servicios de lavandería, piscinas y gimnasios, instalaciones de ocio, así como salas de reuniones y conferencias.

¹¹ Los alojamientos turísticos privados de alquiler (como pisos o chalés —por lo general alquilados durante un breve período, raramente superior a un mes) también son alojamientos «de pago», como los hoteles, pero no están sujetos a los mismos requisitos legales que estos, aunque deberían reflejarse, ya que también suponen riesgos para la seguridad.

¹² Esta categoría incluye la prestación de servicios de alojamiento, por lo general sobre una base diaria o semanal, principalmente para estancias de los visitantes de corta duración, en un espacio limitado consistente en habitaciones totalmente amuebladas o espacios utilizados para descansar/comer y dormir, con posibilidad de cocinar, o cocinas

- casas de vacaciones para niños y otras casas de vacaciones;
- pisos y bungalows;
- casas de campo y camarotes sin servicios domésticos;
- albergues juveniles y refugios de montaña.

Esta clase no comprende el suministro de viviendas amuebladas y no amuebladas ni de pisos o apartamentos para un uso más permanente, por lo general sobre una base mensual o anual.

3) Campings y terrenos de acampada para caravanas o vehículos de recreo

- alojamiento en campings, campings de caravanas, áreas recreativas y zonas para la caza y la pesca para estancias de corta duración;
- espacios y estructuras para vehículos recreativos.
- refugios o estructuras para tiendas y/o sacos de dormir.

La consulta se centra en los servicios de alojamiento turístico acordes con las definiciones incluidas en la clasificación *ut supra*. Se trata de servicios que los consumidores utilizan de forma ocasional, en muchos casos en el extranjero, donde podrían estar menos familiarizados con el entorno, la cultura, la tradición, el lenguaje y el sistema jurídico.

Hasta ahora, el debate sobre la seguridad del alojamiento turístico se ha centrado principalmente en las cuestiones de seguridad contra incendios. En efecto, si bien el porcentaje de víctimas de incendios en hoteles es muy bajo, los accidentes pueden tener un gran impacto.

No obstante, varias partes interesadas sostienen que la seguridad del alojamiento turístico no puede reducirse a la cuestión de seguridad contra incendios. Otros aspectos de la seguridad son el estado de los locales (instalaciones de ocio, balcones, dormitorios, cuartos de baño, pasillos, puertas de cristal, etc.) o los riesgos relacionados con fugas de monóxido de carbono (por ejemplo, usos incorrectos o defectos en los sistemas de calefacción en un alojamiento turístico), que en ocasiones son responsables de un mayor número de lesiones, enfermedades o víctimas mortales.

Ejemplo

Monóxido de carbono en un alojamiento turístico

En 2006, dos niños británicos fallecieron debido a una intoxicación por monóxido de carbono cuando se encontraban de vacaciones en un hotel en Corfú (Grecia). La chimenea que debía permitir la entrada de oxígeno y la salida de monóxido de carbono no se había instalado; estaba en el suelo, junto a una piedra que sujetaba la caldera. El termostato destinado a apagar la caldera en caso de emisión de humos nocivos se había desinstalado. El monóxido de carbono se propagó fuera del cuarto de la caldera e invadió el bungalow a través de aberturas que se habían hecho en la pared del cuarto de estar para colocar un sistema de aire acondicionado, pero no se habían cerrado. En un minuto, el monóxido de carbono en el interior del bungalow alcanzó un nivel letal.

totalmente equipadas. Puede tratarse de apartamentos o pisos en pequeños edificios de varios pisos o en varios bloques de edificios, o en bungalows, chalés, casas de campo o camarotes. Si se prestan servicios complementarios, estos son muy reducidos.

3. OBJETIVOS

La finalidad del presente documento es poner en marcha una consulta pública sobre la seguridad de los servicios de alojamiento turístico. Los objetivos son conseguir aportaciones de todas las partes implicadas en la cuestión de los servicios de alojamiento turístico con objeto de evaluar si las cuestiones anteriormente mencionadas se abordan de forma suficiente y efectiva si hay indicios de riesgos nuevos, así como determinar si los instrumentos existentes son adecuados. En el presente documento se reflexiona sobre cuál sería el nivel más adecuado para contribuir eficazmente a alcanzar niveles efectivos de seguridad para los consumidores. Asimismo, con él se pretende ayudar a cuantificar estas cuestiones.

Teniendo en cuenta además que la Comisión pretende fomentar la competitividad del sector turístico mediante la creación de un entorno favorable para las empresas, así como la cooperación entre los Estados miembros, y que la sostenibilidad del turismo europeo depende de la calidad de la experiencia turística y, por tanto, de su seguridad, en el presente documento se pretende definir las opciones para promover el desarrollo de la confianza, tanto de las empresas como de los consumidores.

4. PREGUNTAS

Las preguntas que figuran a continuación tienen por objetivo evaluar los cinco aspectos fundamentales anteriormente identificados: si los **instrumentos existentes** y su aplicación son **adecuados y suficientes** **1)** analizando la naturaleza y midiendo los riesgos de seguridad y su conexión con eventuales fallos o **lagunas** **2)** en el actual marco legislativo, y en qué medida inciden en la prestación de dichos servicios **transfronterizos** **3)**, así como en **las pymes y en los consumidores vulnerables** **4)**, a fin de distinguir claramente qué objetivos se han conseguido mejor y a qué **nivel** **5)**.

En el anexo 1 se facilita una descripción detallada de los actuales conocimientos, a la luz de las consideraciones expuestas en el apartado anterior, que se utiliza como material de referencia para responder a las preguntas que figuran a continuación.

4.1. Instrumentos existentes

La seguridad de los consumidores cuando utilizan servicios de alojamiento turístico debe evaluarse ante todo analizando el marco regulador existente en la UE y su aplicación.

4.1.1. A nivel nacional

P 1 — ¿Puede indicar la(s) referencia(s) a la normativa en materia de seguridad de los alojamientos turísticos a nivel nacional en un país específico o en países específicos?

P 2 — ¿Considera que las normas existentes a nivel nacional responden adecuadamente a los riesgos y, por tanto, garantizan de modo eficaz la protección de los consumidores? Se ruega indicar los motivos y aportar las pruebas que respalden su posición.

4.1.2. A nivel europeo

La Recomendación del Consejo 86/666/CEE, relativa a la seguridad de los hoteles existentes contra los riesgos de incendio, es el único instrumento europeo en el ámbito de la seguridad de los alojamientos turísticos. Recientemente, la Comisión ha adoptado iniciativas para evaluar si la dicha Recomendación debe revisarse y actualizarse con el fin de garantizar el máximo nivel de seguridad de los hoteles a nivel de la UE.

P 3 — ¿Es la actual Recomendación 86/666/CEE suficiente para cumplir los requisitos de seguridad en el ámbito del alojamiento turístico?

P 4 — Si tiene usted pruebas de lo contrario ¿qué sectores deben mejorarse?

4.1.3. Control y ejecución

Es importante saber si en la legislación de los Estados miembros en materia de seguridad del alojamiento turístico existen requisitos en lo que respecta a la vigilancia del mercado. Tales requisitos se refieren a las obligaciones en términos de:

- establecimiento de las autoridades responsables del control de la seguridad de los servicios y con competencias para tomar las medidas adecuadas;
- procedimientos de intercambio de información sobre la evolución de la política y de la normativa;
- cooperación administrativa entre las autoridades competentes;
- recogida y evaluación sistemáticas de los datos sobre los riesgos de los servicios;
- desarrollo de los indicadores de aplicación para la supervisión del cumplimiento.

P 5 — ¿Cómo se aplican las normas existentes (quién, cuándo, con qué frecuencia, etc.)?

P 6 — ¿Qué le parece a usted la eficacia de los mecanismos de vigilancia del mercado existentes?

P 7 — ¿Cuáles son, en su opinión, las principales cuestiones relacionadas con la ejecución de la legislación existente? ¿Cómo podría mejorarse la aplicación del instrumento existente?

P 8- En su opinión ¿qué ámbitos podrían beneficiarse más de una mayor cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la seguridad del alojamiento turístico? ¿Cuáles serían los principales retos?

4.2. Coherencia de los planteamientos nacionales

Cualquier intento de identificar las posibles lagunas en las normas de seguridad en los alojamientos turísticos que puedan afectar a los consumidores en toda la UE debe hacerse desde el punto de vista de la eficacia de la medida y del contenido de los instrumentos existentes.

El nivel de seguridad real de un servicio está determinado por los efectos agregados de los siguientes componentes principales:

- seguridad de los locales, de las estructuras y de los equipos utilizados para la prestación del servicio;
- gestión de la seguridad (incluida la evaluación del riesgo para evaluar su alcance y adoptar las medidas de seguridad adecuadas que correspondan);
- cualificación del prestador de servicios;
- formación del personal;
- disponibilidad y calidad de la información sobre los aspectos relativos a la seguridad de los servicios prestados a los usuarios/consumidores;
- disponibilidad de planes de evacuación, procedimientos de urgencia y de equipos para reducir los daños en caso de accidentes;
- notificaciones a las autoridades sobre los riesgos y accidentes.

En particular, en el caso de los servicios de alojamiento turístico es necesario prestar especial atención a lo siguiente:¹³

- una definición coherente de los locales de alojamiento (tipo, edad, tamaño, altura);
- aspectos relacionados con la accesibilidad;
- necesidades específicas de los consumidores vulnerables;
- riesgos relacionados con el fuego;
- riesgos relacionados con el monóxido de carbono (CO).

P 9- ¿Cómo se define el alojamiento turístico en la legislación nacional de su país?

P 10 — ¿Son adecuadas las definiciones de tipo, tamaño, altura y antigüedad de los establecimientos de alojamiento turístico que figuran en la legislación existente?

P 11 — ¿Figuran en la legislación nacional los requisitos anteriormente mencionados?

P 12 — ¿Sería beneficioso tener en cuenta las normas en materia de seguridad en lo que respecta al CO (monóxido de carbono)? Se ruega indicar las ventajas tanto para los consumidores como para las empresas.

P 13 — ¿Está la gestión de riesgos integrada en la legislación nacional pertinente?

P 14 — ¿Podrían las diferencias existentes entre los actuales marcos normativos afectar a la seguridad de los turistas? ¿Está dicho impacto más bien relacionado con la aplicación de dicho marco? Se ruega facilite algunos ejemplos concretos.

4.3. Impacto de la actual situación de la reglamentación en el mercado interior

¹³ Las cuestiones de seguridad alimentaria están excluidas del ámbito del presente documento, ya que estas se abordan específicamente en el Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, DO L 31 de 1.2.2002, pp. 1-24.

La finalidad del presente documento es evaluar la eficacia de los instrumentos existentes en materia de protección de los consumidores europeos. No obstante, también el impacto de dicho marco en el mercado interior debería cuantificarse, a fin de evaluar cualquier posible distorsión del mercado debido a la existencia de normas divergentes.

P 15 — ¿Afectan las diferencias existentes entre los marcos reguladores de los Estados miembros de la UE a las empresas del sector, especialmente en sus operaciones transfronterizas? ¿Está dicho impacto más bien relacionado con el cumplimiento efectivo de los marcos jurídicos existentes? Se ruega facilite algunos ejemplos concretos.

4.4. Aspectos transversales

4.4.1. Pequeñas y medianas empresas

Las pequeñas y las microempresas turísticas desempeñan un papel fundamental en el sector del turismo europeo. El 90 % de las empresas turísticas (incluidos los establecimientos de alojamiento) en Europa son pymes y microempresas.

De acuerdo con el principio de «pensar primero a pequeña escala», la política general es eximir a las microempresas y a las pequeñas empresas total o parcialmente de las cargas administrativas, siempre que sea posible¹⁴. Dado que el cumplimiento de los requisitos de seguridad puede ser más costoso en términos económicos y de tiempo para las pequeñas empresas que para las más grandes, debe hallarse un justo equilibrio entre la necesidad de una mejor regulación y la seguridad del consumidor.

P 16 — Se ruega cuantifique la actual carga administrativa que soportan las empresas turísticas para cumplir con las normas de seguridad vigentes.

P 17- Se ruega indique qué aspectos resultan más onerosos/costosos para las empresas turísticas que deben conformarse a la legislación nacional en materia de seguridad.

P 18- ¿Cuáles son las principales preocupaciones de los pequeños proveedores de alojamiento turístico en relación con el cumplimiento de las normas de seguridad existentes?

4.4.2. Accesibilidad y consumidores vulnerables

El envejecimiento de la población lleva consigo retos y oportunidades para el sector del alojamiento turístico, tanto en lo que respecta al crecimiento como a la seguridad. Según las previsiones, en 2020 las personas mayores de 65 años representarán el 20 % de la población¹⁵. Este grupo de población, constituido por personas que disponen a la vez de poder adquisitivo y tiempo libre, representa un gran potencial de mercado. No obstante, para explotar ese

¹⁴ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Reducción al mínimo de la carga normativa para las PYMES - Adaptación de la normativa de la UE a las necesidades de las microempresas», COM(2011) 803 final.

¹⁵ Fuente: Eurostat, *Statistics in Focus* 43/2012, «Europeans aged 65+ spent a third more on tourism in 2011 compared with 2006» (Los europeos mayores de 65 años gastaron un tercio más en turismo en 2011 que en 2006), cuadro 11 (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-043/EN/KS-SF-12-043-EN.PDF).

potencial, han de adoptarse medidas basándose en aspectos relativos a su seguridad y accesibilidad.

También es preciso evaluar medidas específicas de seguridad en lo que respecta a algunas categorías de consumidores vulnerables, a fin de responder a posibles necesidades de accesibilidad. Según algunos estudios¹⁶, el mercado potencial del turismo accesible se ha estimado en unos 127 millones de personas. Esta cifra tiene en cuenta a los viajeros con necesidades especiales de acceso (discapacidades físicas de larga duración o permanentes, discapacidades temporales, personas de edad avanzada, acompañantes o cuidadores o familias con niños de corta edad). En las medidas de seguridad contra incendios, así como en los planes de emergencia o de evacuación de los servicios de alojamiento turístico ofrecidos a los consumidores, deben tenerse en cuenta las necesidades especiales de las personas con discapacidad y con movilidad reducida.

Por razones diferentes, pero dentro del grupo de consumidores vulnerables, las medidas de seguridad para los menores de 15 años han de ser objeto de especial atención.

P 19 — ¿Cuál puede ser la mejor manera de garantizar la compatibilidad entre las medidas y normas de seguridad pertinentes y los requisitos de accesibilidad para las personas con discapacidad y las personas de edad avanzada?

P 20 — Aparte de las cuestiones de accesibilidad, en su opinión ¿qué aspectos en relación con la seguridad en el alojamiento turístico para personas de edad avanzada deberían tenerse en cuenta?

P 21 — Aparte de las cuestiones de accesibilidad, en su opinión ¿qué aspectos en relación con la seguridad en los alojamientos turísticos para personas con discapacidad deberían tenerse en cuenta?

P 22 — Aparte de las cuestiones de accesibilidad, en su opinión ¿qué aspectos en relación con la seguridad en el alojamiento turístico para menores de 15 años deberían tenerse en cuenta?

4.4.3. Datos sobre lesiones y accidentes

La información objetiva sobre la situación de seguridad en el sector del alojamiento turístico en toda la Unión Europea es insuficiente. Esta afirmación es cierta para los distintos países europeos y, cuando existen datos, las fuentes no están ni armonizadas ni agregadas para la vigilancia entre los Estados miembros, de modo que resulta muy difícil tener una visión global de las lesiones y los accidentes vinculados a la prestación de los servicios de alojamiento turístico. Incluso en los países en los que se dispone de datos procedentes de diversas fuentes, como el cuerpo de bomberos, las compañías de seguros o los servicios de urgencias de los hospitales, las declaraciones no permiten obtener datos exhaustivos y comparativos. En los estudios específicos relativos a la recogida de datos sobre los accidentes y las lesiones en relación con los servicios de alojamiento turístico se menciona sistemáticamente la dificultad de obtener datos a nivel de la UE (véase el punto 2.1 del anexo 1).

¹⁶ http://www.accessibletourism.org/resources/enat_igm_3eichhorn.pdf

P 23 — ¿Dispone usted de datos o de pruebas cuantitativas sobre lesiones y accidentes que indiquen que existen problemas de seguridad en un alojamiento turístico? En caso afirmativo, se ruega facilite los datos o las pruebas.

P 24 — ¿Cuáles son, en su opinión, los principales obstáculos para la recogida de dichos datos y cuál es la mejor forma de hacerles frente?

P 25- En su opinión, ¿en qué medida la reticencia a facilitar datos sobre los accidentes y las lesiones, debido a que podrían tener repercusiones sobre la reputación, puede tener un impacto en las cuestiones de seguridad?

P 26 — En su opinión, ¿cuál sería el sistema más apropiado y eficaz para recabar un mínimo de datos armonizados sobre los accidentes y las lesiones?

4.4.4. Normas

En el marco de la normalización de los servicios, los organismos europeos de normalización tienen en cuenta los aspectos de seguridad. La expansión de los trabajos en el ámbito de la normalización de servicios es una prioridad para la Comisión, que está evaluando la posibilidad de incluir la dimensión de la seguridad en los próximos trabajos de normalización solicitados por la propia Comisión¹⁷.

P 27 — ¿De qué forma las normas de seguridad europeas ayudarían a mejorar la seguridad de los consumidores en los servicios de alojamiento turístico? ¿Cuáles son los principales inconvenientes? Por favor, detalle su respuesta desde una perspectiva nacional y desde una perspectiva europea.

P 28 — Si tiene ejemplos de normas nacionales relativas a la seguridad del alojamiento turístico ¿dispone de información que acredite que han contribuido a mejorar los niveles de seguridad para los consumidores?

4.4.5. Capacidades y formación

La sensibilización en materia de seguridad, el refuerzo de las capacidades y la formación son fundamentales. La formación profesional y continua del personal y de los directivos es crucial para identificar los riesgos incluso antes de que surjan y para aplicar correctamente la normativa vigente. Sin embargo, la formación turística en los Estados miembros difiere sustancialmente de un Estado miembro a otro. Esto puede dar lugar a diferencias en lo que respecta a las acciones de formación específica en materia de seguridad y a las competencias necesarias en el sector.

P 29 — ¿Están la seguridad contra incendios y la seguridad en los servicios de alojamiento turístico regularmente incluidas en los planes de estudios nacionales y en la formación? En caso afirmativo ¿qué cuestiones se abordan?

P 30 — ¿Existen perfiles de empleo específicos centrados en la seguridad en alojamientos turísticos? En caso afirmativo ¿qué cuestiones se abordan?

¹⁷ El programa de trabajo sobre normalización de la Unión se aprueba anualmente.

4.5. Nivel más adecuado e instrumentos de seguridad

4.5.1. Nivel

En la actualidad, los Estados miembros son responsables de la definición, aplicación y modificación de las normas relativas a la seguridad en alojamientos turísticos.

P 31 — ¿Dispone de pruebas que induzcan a pensar que el tratamiento de las cuestiones de seguridad en el sector del alojamiento turístico a nivel nacional/local/europeo es eficaz/ineficaz?

P 32 — ¿Qué ventajas tendría abordar las cuestiones de seguridad a nivel nacional/local/europeo, tanto desde la perspectiva de los consumidores como desde la de un proveedor de servicios? ¿Cuáles serían los principales inconvenientes?

P 33 — ¿Cuáles serían las ventajas de la legislación europea en lo que respecta a la mejora de los niveles de seguridad en el sector del alojamiento turístico?

P 34 — ¿Podrían conseguirse las mismas ventajas mejorando la vigilancia del mercado o la aplicación de la legislación nacional vigente?

4.5.2. Instrumentos alternativos

Los proveedores de servicios también pueden recurrir a la autorregulación como alternativa a la legislación, y es preciso evaluar su eficacia. La elaboración de directrices voluntarias comunes (por ejemplo, para la evaluación de riesgos) o códigos de buenas prácticas también es una vía para integrar a nivel europeo los aspectos de seguridad pertinentes y colmar posibles carencias, teniendo en cuenta las características transfronterizas de los riesgos en materia de seguridad.

El método MBS es un ejemplo de acción de autorregulación. Sus directrices en materia de seguridad contra incendios en los hoteles con requisitos en materia de gestión (M), edificios (B) y sistemas (S) están dirigidos a ayudar a los hoteles —independientemente de su tamaño— de toda Europa a adoptar un elevado nivel de seguridad contra incendios, en apoyo de las normas y reglas nacionales/regionales y locales¹⁸.

P 35 — ¿Qué experiencias se han adquirido utilizando enfoques de tipo no normativo en su país?

P 36 — ¿Cuáles serían las ventajas prácticas del uso de la autorregulación a nivel europeo?

P 37 — ¿En su opinión, cuál es el papel de la Comisión o de otras instituciones de la UE en el marco de la autorregulación?

¹⁸ Otros ejemplos de autorregulación incluyen el marco estratégico para la protección y la seguridad del grupo Intercontinental Hotel (IHG), que es un proceso de gestión de riesgos que permite ayudar y animar a los propietarios y al personal a gestionar eficazmente los riesgos; o la fórmula del grupo hotelero Carlson and Rezidor TRIC=S, dirigida a estructurar la seguridad (*Threat assessment + Risk mitigation + Incident response + Crisis management, Communication and Continuity = Safe, Secure and Sellable brands*) (evaluación de la amenaza + atenuación del riesgo + comunicación y continuidad = marcas seguras y comercializables).

P 38 — ¿Podría utilizarse el método MBS como base para la compilación de las mejores prácticas y la identificación de normas de autorregulación, con las adaptaciones necesarias?

P 39 — ¿Qué adaptaciones a los instrumentos de autorregulación actualmente en vigor serían necesarias para que dichos instrumentos alcancen plenamente sus objetivos?

Si bien numerosas asociaciones del sector de la hostelería de la UE ya han adoptado el método MBS, su aplicación sigue siendo voluntaria y no incluye controles ni informes de resultados. La eficacia de las medidas no normativas depende del apoyo que reciban de la industria, de las autoridades y de los consumidores y, al mismo tiempo, las medidas deben basarse en un seguimiento adecuado de su ejecución y de los resultados. Las directrices en materia de seguridad desarrolladas por organizaciones individuales pueden ser interesantes para otros, a condición de que sean suficientemente compartidas.

P 40 — ¿Cuál es la mejor forma de supervisar las medidas de seguridad voluntarias?

P 41 — ¿Cuáles son sus puntos de vista sobre la puesta en común de los conocimientos en materia de instrumentos voluntarios en toda la UE (ventajas/inconvenientes, posibles dificultades, ejemplos de éxito, etc.)?

4.6. Pregunta final

P 42 — ¿Desea formular otras observaciones o sugerencias relativas a la seguridad del alojamiento turístico?

5. OBSERVACIONES FINALES

La finalidad del presente documento es recopilar información sobre aspectos concretos y sobre la posición y las expectativas de las partes interesadas, así como estimular un debate público sobre la seguridad de los servicios de alojamiento turístico. La Comisión Europea se ha comprometido a examinar cuidadosamente las políticas, propuestas y cualquier otro instrumento en todas las fases, desde la planificación hasta la puesta en marcha y la revisión¹⁹. Por consiguiente, el Libro Verde tiene por objeto adquirir un conocimiento adecuado de los temas que aborda, y no implica un plan de acción predeterminado ni la necesidad de nuevas medidas a nivel de la UE a raíz de la consulta.

La Comisión invita a todas las partes interesadas a que presenten sus contribuciones en respuesta a las cuestiones planteadas en el presente documento. No es necesario que las contribuciones cubran todas las preguntas formuladas en este Libro Verde.

Las contribuciones se publicarán en internet, a no ser que el encuestado pida explícitamente que la presentación se trate de forma confidencial. Es importante leer la declaración de privacidad específica sobre la forma en que se tratarán sus datos personales y su contribución.

¹⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

Un informe que resumirá las contribuciones se publicará también en nuestra página web:
http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/ca/consultation_20141130_tourism_en.htm

Si desea formular alguna pregunta, puede hacerlo en la siguiente dirección:

SANCO-GREEN-PAPER-TOURISM-ACCOMM-SAFETY@ec.europa.eu