

ESTUDIOS DEL DERECHO PROPIO
DE ANDALUCÍA

Estudio sobre el Derecho del Turismo de Andalucía

Coordinadores:

Severiano Fernández Ramos

José María Pérez Monguió



JUNTA DE ANDALUCÍA

Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ESTUDIOS DEL DERECHO PROPIO
DE ANDALUCÍA

Estudio sobre
el Derecho del Turismo
de Andalucía

Coordinadores:

Severiano Fernández Ramos

José María Pérez Monguió

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SEVILLA - 2017

Estudio sobre el Derecho del Turismo de Andalucía

Coordinadores:

Severiano Fernández Ramos

José María Pérez Monguió

Estudio sobre el Derecho del Turismo de Andalucía / coordinadores: Severiano Fernández Ramos, José María Pérez Monguió. – Sevilla : Instituto Andaluz de Administración Pública, 2017. – 528 p. : il., graf. ; 24 cm. – (Estudios del Derecho Propio de Andalucía)

Bibliografía

Forma parte de: *El Derecho Turístico en Andalucía* / coords.: Severiano Fernández Ramos, José María Pérez Monguió. – Sevilla : Instituto Andaluz de Administración Pública, 2017. – 2 v. (Derecho Propio de Andalucía). – ISBN 978-84-8333-677-9 (Obra Completa. Ed. impresa), ISBN 978-84-8333-678-6 (O. C. Ed. electrónica)

D.L. SE 952-2017

ISBN 978-84-8333-679-3 (Ed. impresa)

ISBN 978-84-8333-680-9 (Ed. electrónica)

1. Turismo-Derecho-Andalucía 2. Turismo-Legislación-Andalucía I. Fernández Ramos, Severiano II. Pérez Monguió, José María III. Instituto Andaluz de Administración Pública
338.48:351.824.1(460.35)

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR DEL COPYRIGHT

TÍTULO: ESTUDIO SOBRE EL DERECHO DEL TURISMO DE ANDALUCÍA

COORDINACIÓN: Severiano Fernández Ramos, José María Pérez Monguió

Cualquier comunicación o sugerencia relacionada con los contenidos puede dirigirla a:
severianofernandezramos28@gmail.com
josemaria.monguió@gmail.com

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias de Administraciones Públicas

ecoedición 			
Tinta sin metales pesados y papeles procedentes de una gestión forestal sostenible			
Impacto ambiental	Agotamiento de recursos fósiles	Huella de carbono	
por producto impreso	0,71 kg petróleo eq	2,36 Kg CO ₂ eq	JUNTA DE ANDALUCÍA CONSEJO DE REGIÓN ANDALUZA Y CONSEJO DEL TURISMO reg. n.º 2017/47
por 100 g de producto	0,04 kg petróleo eq	0,15 Kg CO ₂ eq	
% medio de un ciudadano europeo por día	15,61 %	7,71 %	Más información en www.ecoedición.eu

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño de Cubierta: Iris Gráfico Servicio Editorial, S.L. laletradigital.com

Imprime: Grafo. Industrias Gráficas.

ISBN 978-84-8333-677-9 (Obra Completa. Ed. impresa)

ISBN 978-84-8333-679-3 (Vol. Ed. impresa)

ISBN 978-84-8333-678-6 (O.C. Ed. electrónica)

ISBN 978-84-8333-680-9 (Vol. Ed. electrónica)

Depósito Legal: SE 952-2017

PRESENTACIÓN

El quinto volumen de la colección «Estudios del Derecho propio de Andalucía» del Instituto Andaluz de Administración Pública está dedicado al Derecho del Turismo.

Desde el punto de vista económico, el turismo es la actividad del sector servicios que mayores repercusiones, en términos de renta y empleo, genera en Andalucía, constituyendo un recurso de primer orden que se encuentra en constante dinamismo y siendo, durante las últimas décadas, una de las principales palancas dinamizadoras de nuestro crecimiento y desarrollo socioeconómico. Así, para resaltar la importancia estratégica del turismo como actividad productiva, baste señalar que representa en torno el 13,0% del PIB andaluz. De aquí la relevancia de la política pública sobre el turismo, pues como primera industria de nuestra economía el turismo contribuye de manera decisiva a la consecución de los objetivos de política social y económica trazados por el Gobierno andaluz.

Conscientes las instituciones andaluzas de esta importancia, desde el Estatuto de Autonomía de 1981, la Comunidad Autónoma de Andalucía es titular de la competencia exclusiva en materia de turismo, atribución competencial exclusiva recogida en la actualidad, con mayor grado de especificación, en el art. 71 del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007. Asimismo, en su artículo 37 el Estatuto califica al turismo como un *elemento económico estratégico* de Andalucía y, en consecuencia, el fomento de esta actividad debe actuar como principio rector de las políticas públicas orientadas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el capítulo II del Estatuto y alcanzar los objetivos básicos establecidos en su artículo 10. Además, el Estatuto apuesta en su artículo 197 decididamente, no por cualquier turismo, sino por un turismo *sostenible*.

En el marco de esta política pública, después de varios lustros de aprobación de múltiples disposiciones de carácter parcial relativas a las más diversas cuestiones y elementos de la ordenación turística (campamentos de turismo, establecimientos hoteleros, casas rurales...), la competencia autonómica sobre la materia se plasmó en la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía, como primera norma con vocación de ordenación del conjunto del sector turístico, que puso fin a una acusada, y casi tradicional, dispersión normativa en esta materia.

Desde su aprobación, la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía, fue objeto de un amplio y prolijo desarrollo normativo, imprescindible para la plena operatividad de las instituciones, técnicas y medidas en ella previstas (normas sobre el municipio turístico, las declaraciones de interés turístico de Andalucía, el Registro de Turismo de Andalucía, el Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, entre otras).

No obstante, debido a la necesidad de transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, y siguiendo las pautas de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, el Gobierno andaluz aprobó el Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas leyes en materia de comercio, turismo, carreteras, juegos y patrimonio histórico (convertido después en Ley 3/2010, de 21 de mayo), que, además de efectuar una reforma de la Ley 12/1999, provocó un conjunto de modificaciones de calado de las disposiciones reglamentarias aprobadas en desarrollo la misma.

Debido a estos cambios relevantes y generalizados, así como a la conveniencia de incorporar adecuadamente a la legislación de turismo la incidencia del turismo sobre la ordenación del territorio, y siguiendo, asimismo, la pauta de otras Comunidades Autónomas que se habían dotado de un ley de turismo de segunda generación, el Parlamento Andaluz aprobó finalmente la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del turismo de Andalucía, que constituye en la actualidad la ley cabecera de un conjunto normativo renovado y pujante, llamado a cumplir un doble objetivo: de una parte, garantizar un turismo sostenible y de calidad, capaz de competir con otros mercados turísticos, mediante una ordenación adecuada de los recursos y servicios turísticos andaluces; y, de otra parte, lograr la promoción coordinada del turismo andaluz en su conjunto, sumando esfuerzos.

Por todo lo anterior, es decir, tanto por la importancia del sector objeto de ordenación, como por la circunstancia de tratarse de una materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, la ordenación del turismo es con toda evidencia una materia idónea para el estudio en el marco de esta colección «Estudios del Derecho propio de Andalucía». Como viene siendo la pauta de esta Colección del Instituto Andaluz de Administración Pública, en este volumen se ha contado con un nutrido grupo de profesores y profesoras de diversas Universidades andaluzas [Almería (2), Cádiz (2), Granada, Málaga y Sevilla (2), todos ellos con experiencia previa en el estudio de la materia, así como con la colaboración de un técnico de la Consejería de Turismo y Deporte.

Siguiendo los patrones al uso, la obra se sistematiza en dos partes claramente diferenciadas: los primeros cuatro capítulos tratan sobre las instituciones y técnicas de carácter general (reparto competencial, organización administrativa, recursos turísticos, ordenación general de los servicios turísticos, inspección y régimen sancionador), mientras que los capítulos restantes abordan los diferentes tipos de servicios turísticos (establecimientos hoteleros, otros establecimientos de alojamiento turísticos, la intermediación e información turísticas y el turismo activo).

Confiamos que, al igual que los volúmenes precedentes, estos Estudios contribuyan a mejorar el grado de conocimiento de este cuerpo normativo, en continuo crecimiento, al tiempo que faciliten la labor de los operadores jurídicos, públicos y privados, redundando en el mayor y mejor conocimiento de las normas autonómicas y, consecuentemente, en su efectividad y arraigo social.

Los Coordinadores
Cádiz, marzo de 2017

ÍNDICE

ABREVIATURAS PRINCIPALES	17
CAPÍTULO 1	
LAS ADMINISTRACIONES TURÍSTICAS ANDALUZAS	
<i>Severiano Fernández Ramos</i>	19
1. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN MATERIA DE TURISMO ...	21
1.1. El reparto competencial Estado – Comunidades en materia de turismo.....	21
1.1.1. <i>Los títulos competenciales en materia de turismo</i>	21
1.1.2. <i>La competencia sobre ordenación del turismo</i>	23
1.1.3. <i>La competencia sobre promoción del turismo</i>	26
1.1.4. <i>Sobre la supletoriedad del derecho estatal</i>	29
1.2. Las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza	30
1.2.1. <i>Las competencias de la Comunidad Autónoma en el Estatuto de Autonomía</i>	30
1.2.2. <i>Las competencias de la Comunidad Autónoma en la Ley de Turismo</i>	33
2. LA LEGISLACIÓN ANDALUZA SOBRE TURISMO	37
2.1. La etapa anterior a la Ley 12/1999 de Turismo	37
2.2. La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo	39
2.2.1. <i>Aspectos generales y desarrollo normativo inicial</i>	39
2.2.2. <i>El impacto de la transposición de la Directiva de Servicios</i>	43
2.3. La Ley 13/2011, de 23 diciembre, del Turismo	45
2.3.1. <i>La justificación y elaboración de la Ley 13/2011</i>	45
2.3.2. <i>Aspectos generales de la Ley 13/2011</i>	47
3. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO	50
3.1. La Consejería competente en materia de turismo	50
3.2. Los órganos colegiados adscritos a la Consejería competente en materia de turismo..	52
3.2.1. <i>Simplificación organizativa</i>	52
3.2.2. <i>El Consejo Andaluz del Turismo</i>	54
3.2.3. <i>La Comisión Interdepartamental en Materia de Turismo</i>	57
3.3. Otros órganos y estructuras en materia de turismo	58
4. LAS COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE TURISMO	60
4.1. Las competencias locales en materia de turismo en la legislación básica sobre régimen local	60

4.2. Las competencias locales en materia de turismo en la legislación andaluza.....	62
4.2.1. <i>Las competencias locales en materia de turismo en el marco del Estatuto de Autonomía de 1981</i>	62
4.2.2. <i>Las competencias locales en materia de turismo en el marco del Estatuto de Autonomía de 2007</i>	66
5. EL MUNICIPIO TURÍSTICO	69
5.1. El municipio turístico en la legislación turística.....	69
5.1.1. <i>Municipio turístico y municipios o zonas de interés turístico</i>	69
5.1.2. <i>La implantación de la figura del municipio turístico</i>	72
5.2. La noción de Municipio Turístico en el ordenamiento andaluz.....	73
5.2.1. <i>La definición de Municipio Turístico en la Ley 12/1999 y en el Decreto 158/2002</i>	73
5.2.2. <i>La definición de Municipio Turístico en la Ley 13/2011 y en el Decreto 70/2006</i>	75
5.3. Elementos de valoración para la declaración de Municipio Turístico.....	79
5.3.1. <i>Los elementos de valoración en la Ley 13/2011</i>	79
5.3.2. <i>Los elementos de valoración en el Decreto 158/2002</i>	81
5.4. Procedimiento de declaración de Municipio Turístico.....	84
5.4.1. <i>Solicitud</i>	84
5.4.2. <i>Tramitación</i>	86
5.4.3. <i>Resolución</i>	88
5.5. Convenios.....	91
5.5.1. <i>Partes y fines de los convenios</i>	91
5.5.2. <i>Obligaciones de la Administración de la Junta de Andalucía</i>	92
5.5.3. <i>Obligaciones de los municipios</i>	92
5.5.4. <i>Contenido de los convenios</i>	93
5.6. Pérdida de la condición de Municipio Turístico.....	96
BIBLIOGRAFÍA	97

CAPÍTULO 2

ORDENACIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS

<i>M.ª Remedios Zamora Roselló</i>	103
1. ORDENACIÓN	104
2. PLANIFICACIÓN	105
2.1. Planeamiento general: El Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020.....	107
2.1.1. <i>Líneas estratégicas</i>	112
2.1.2. <i>Programas de actuación</i>	114
2.1.3. <i>Evaluación y seguimiento</i>	121
2.2. Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas.....	122
2.2.1. <i>Plan +Interior. Estrategia Integral de Fomento del Turismo Interior Sostenible de Andalucía</i>	122

2.3. Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía	126
2.4. Programas de Recualificación de Destinos	129
2.4.1. <i>El Programa de Recualificación Turística de la Costa del Sol Occidental: El Plan Qualifica</i>	129
2.5. Planes Turísticos de Grandes Ciudades	131
2.6. Programas de Turismos Específicos	133
3. USO TURÍSTICO DEL SUELO Y LAS RELACIONES CON LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	133
3.1. Ordenación del territorio y turismo	134
3.2. Uso turístico del suelo	138
4. PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS	138
4.1. Plan Director de Promoción Turística de Andalucía 2013-2016	140
4.1.1. <i>Plan de Acción 2016</i>	144
4.2. Plan Estratégico de Marketing Turístico Horizonte 2020	145
4.3. Declaraciones de Interés Turístico	147
5. CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFÍA	151

CAPÍTULO 3

LA ORDENACIÓN DE LA OFERTA TURÍSTICA

<i>José Luis Torrejón López</i>	155
---------------------------------------	-----

1. MARCO COMPETENCIAL	157
2. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS Y DE LOS USUARIOS TURÍSTICOS	157
2.1. Introducción	157
2.2. Derechos de los usuarios turísticos y obligaciones de las empresas turísticas	161
2.3. Obligaciones de los usuarios turísticos	171
2.4. Derechos de las empresas turísticas	172
2.5. Sobrecontratación u overbooking	172
2.6. Obligaciones de información	174
2.7. Otros derechos y obligaciones	175
2.7.1. <i>Mantenimiento de la unidad de explotación</i>	176
2.7.2. <i>Obligaciones de información de las promotoras de inmuebles destinados a un uso turístico</i>	177
2.7.3. <i>Derecho a exigencia de daños y perjuicios en materia de viajes combinados</i>	178
2.7.4. <i>Derecho a un espacio libre de humos</i>	183
2.8. Medios de protección por parte del usuario turístico	184
3. SERVICIOS Y ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS	186
3.1. Tipos de actividades turísticas y regulación	186
3.1.1. <i>Servicios turísticos</i>	187
3.1.2. <i>Actividades con incidencia en el ámbito turístico</i>	196

3.2. Libertad de establecimiento y de prestación de servicios turísticos en la normativa europea y estatal de transposición	197
3.3. Libertad de establecimiento y de prestación de los servicios turísticos en la Ley 13/2011	200
3.3.1. <i>Libertad de prestación y medios de intervención administrativa</i>	200
3.3.2. <i>Ámbito subjetivo y presunciones</i>	202
3.3.3. <i>Actuación clandestina</i>	203
3.4. Signos distintivos y publicidad de los servicios turísticos	203
3.5. Precios de los servicios turísticos	205
3.6. Clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico	207
3.6.1. <i>Clasificación por tipo de establecimiento</i>	207
3.6.2. <i>Exoneración en el cumplimiento de requisitos</i>	209
3.6.3. <i>Vigencia y modificación de la clasificación</i>	210
3.7. La declaración responsable para la clasificación	210
4. EL REGISTRO DE TURISMO DE ANDALUCÍA	213
4.1. Introducción y antecedentes	213
4.2. Estructura y tipos de asientos	214
4.3. Naturaleza y fines	215
4.3.1. <i>Naturaleza</i>	215
4.3.2. <i>Fines</i>	217
4.4. Inscripción previa a la adaptación a la normativa europea de servicios	217
4.5. Inscripción tras la adaptación a la normativa europea de servicios	220
4.6. Inscripción sobre la base de una declaración responsable	223
4.7. Exención en el cumplimiento de requisitos	225
4.8. Modificaciones y cancelaciones registrales	230
4.9. Seguros y garantías	230
5. CALIDAD E INNOVACIÓN TURÍSTICAS	234
5.1. La calidad y la innovación turísticas en la Ley 13/2011 y en la actuación planificadora de la Administración turística	234
5.2. Calidad turística. Líneas estratégicas y programas	237
5.3. Innovación turística. Líneas estratégicas y programas	240
BIBLIOGRAFÍA	242

CAPÍTULO 4

PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD TURÍSTICA: INSPECCIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR

<i>Carlos Sanz Domínguez</i>	245
1. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE INSPECCIÓN Y POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE TURISMO	246
2. EL SERVICIO DE INSPECCIÓN DE TURISMO	250
2.1. Competencia y organización de la inspección turística	250
2.2. Concepto y caracteres de la inspección de turismo	251

2.3. Funciones asignadas a la inspección de turismo.....	253
2.4. Facultades que se otorgan a la inspección turística.....	257
2.5. Contenido y características del acta de inspección.....	262
2.6. Tipología de las actas de inspección.....	264
2.7. Reflexión sobre el valor probatorio de las actas de inspección.....	267
3. LA POTESTAD SANCIONADORA EN EL SECTOR TURÍSTICO.....	269
3.1. Principios de la potestad sancionadora y su aplicación en la Ley de Turismo.....	269
3.2. Clasificación de las infracciones en materia turística.....	281
3.3. Las sanciones en materia de turismo.....	286
3.4. El procedimiento sancionador.....	287
BIBLIOGRAFÍA.....	291

CAPÍTULO 5

LOS ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO, EN PARTICULAR LOS HOTELEROS

<i>Javier Sola Teyssiere.....</i>	299
1. LOS ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO.....	300
1.1. Delimitación.....	300
1.2. Tipología de los establecimientos de alojamiento y clasificación administrativa.....	303
1.2.1. <i>Tipología de establecimientos.....</i>	303
1.2.2. <i>Clasificación administrativa de los establecimientos de alojamiento.....</i>	305
1.3. Requisitos de infraestructura, seguridad y medio ambiente.....	307
1.4. El principio de unidad de explotación.....	310
1.5. Establecimientos en régimen de propiedad horizontal.....	314
1.6. Compatibilidad en el mismo inmueble de distintos grupos o tipos de alojamiento.....	316
1.7. La prohibición de sobrecontratación.....	318
1.8. Acceso y permanencia en los establecimientos.....	319
2. LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS.....	322
2.1. La regulación y el objetivo de calidad.....	322
2.2. Clasificación de los establecimientos hoteleros.....	325
2.2.1. <i>Grupos.....</i>	327
2.2.2. <i>Categorías.....</i>	329
2.2.3. <i>Modalidades.....</i>	330
2.2.4. <i>Especialidades.....</i>	336
2.3. Símbolos identificativos de la clasificación.....	338
2.4. Requisitos de los establecimientos hoteleros.....	340
2.4.1. <i>Requisitos comunes.....</i>	340
2.4.2. <i>Requisitos específicos en función del grupo y categoría.....</i>	341
2.4.3. <i>Exenciones o dispensas.....</i>	344
2.5. Reglas relativas a su funcionamiento.....	350
BIBLIOGRAFÍA.....	353

CAPÍTULO 6**OTROS ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO**

<i>Francisco Miguel Bombillar Sáenz</i>	357
1. PREMISA DE PARTIDA	358
2. EL RÉGIMEN DE LOS ESTABLECIMIENTOS NO HOTELEROS	360
2.1. Apartamentos turísticos.....	360
2.2. Viviendas con fines turísticos.....	368
2.3. Campamentos turísticos.....	374
3. INMUEBLES DE USO TURÍSTICO EN RÉGIMEN DE APROVECHAMIENTO POR TURNO	383
4. BALNEARIOS	392
5. ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO EN EL MEDIO RURAL: CASAS RURALES Y VIVIENDAS TURÍSTICAS DE ALOJAMIENTO RURAL	393
5.1. Casas rurales.....	405
5.2. Viviendas turísticas de alojamiento rural.....	410
5.3. Establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos rurales.....	410
5.4. Complejos turísticos rurales y villas rurales.....	412
5.5. Campamentos de turismo rural.....	413
5.6. Mesones rurales.....	414
BIBLIOGRAFÍA	414

CAPÍTULO 7**LA INTERMEDIACIÓN TURÍSTICA: LAS AGENCIAS DE VIAJES**

<i>Raúl Pérez Guerra</i>	419
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN NORMATIVA	420
2. ACERCA DE UNA DEFINICIÓN DE INTERMEDIACIÓN TURÍSTICA	421
3. LA ACTIVIDAD DE LAS AGENCIAS DE VIAJES COMO SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN TURÍSTICA	422
3.1. El contrato de viaje combinado <i>versus</i> servicios de viaje vinculados.....	423
3.2. El contrato de servicios sueltos.....	424
4. TIPOLOGÍA DE LAS AGENCIAS DE VIAJES	425
4.1. Clasificaciones normativa y doctrinal.....	425
4.2. Las agencias de viajes on-line. Los puntos de venta.....	426
5. REQUISITOS DE LAS AGENCIAS DE VIAJES PARA EL EJERCICIO DE SU ACTIVIDAD	427
5.1. La titularidad de las agencias de viajes.....	427
5.2. La inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía.....	428
5.3. Garantías económicas exigidas a las empresas de intermediación turística.....	430
5.3.1. <i>La fianza o garantía de responsabilidad contractual</i>	430
5.3.2. <i>El seguro de responsabilidad civil</i>	432
6. LAS AGENCIAS DE VIAJES HABILITADAS FUERA DE ANDALUCÍA. LAS SUCURSALES	432
7. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS AGENCIAS DE VIAJES	433
BIBLIOGRAFÍA	435

CAPÍTULO 8**LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN TURÍSTICA**

<i>M.ª Matilde Ceballos Martín</i>	437
1. LOS SERVICIOS TURÍSTICOS	438
2. LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN TURÍSTICA	439
2.1. Evolución histórica	439
2.2. Aproximación conceptual	441
3. LOS GUÍAS DE TURISMO	442
3.1. Antecedentes jurídicos y regulación actual de los guías de turismo	442
3.2. La actividad de los guías de turismo	443
3.2.1. <i>La Sentencia del Tribunal Constitucional 122/1989, de 6 de julio</i>	445
3.2.2. <i>La Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas</i> <i>38/1994, de 22 de marzo</i>	446
3.3. La habilitación como guía de turismo	447
3.3.1. <i>Procedimiento general de habilitación</i>	447
3.3.2. <i>Procedimiento mediante reconocimiento de las cualificaciones</i> <i>profesionales obtenidas en otros Estados miembros de la Unión Europea</i>	449
3.3.3. <i>Procedimiento mediante la superación de pruebas</i>	450
3.4. La prestación de la actividad de guías de turismo de forma temporal u ocasional por profesionales de otros Estados miembros	451
3.5. La inscripción registral y la credencial de los guías de turismo	452
3.6. Derechos y obligaciones de los guías de turismo	452
4. LAS OFICINAS DE TURISMO Y LOS PUNTOS DE INFORMACIÓN TURÍSTICA	454
4.1. Las oficinas de turismo	454
4.2. Los puntos de información turística	456
4.3. Deberes de las oficinas de turismo y de los puntos de información turística	456
5. LA RED DE OFICINAS DE TURISMO DE ANDALUCÍA	457
5.1. Concepto, integración y funcionamiento	457
5.2. Deberes y derechos de las oficinas de turismo integradas en la Red	459
BIBLIOGRAFÍA	459

CAPÍTULO 9**LA ACTIVIDAD DE TURISMO ACTIVO**

<i>José María Pérez Monguió</i>	461
1. INTRODUCCIÓN Y SISTEMÁTICA	462
2. SITUACIÓN DEL TURISMO ACTIVO Y SU IMPORTANCIA	466
3. LA REGULACIÓN DEL TURISMO ACTIVO	470
3.1. Escenario y fundamentos de la normativa	470
3.2. El turismo activo y el marco normativo andaluz	475
A) <i>Incorporaciones y modificaciones al régimen del turismo activo desde la</i> <i>aprobación de la Orden de 20 de marzo de 2003</i>	476

B) <i>Otras disposiciones que definen y afectan el desarrollo del servicio de turismo activo</i>	479
3.3. Delimitación del ámbito de objetivo de aplicación de la normativa de turismo activo y sus exclusiones.....	481
4. CONCEPTO DE TURISMO ACTIVO	483
4.1. Dificultades terminológicas y conceptuales para nominar las actividades turísticas-deportivas practicadas en la naturaleza y para fijar los caracteres esenciales que configuran el concepto.....	483
4.2. Concepto de turismo activo en las normas autonómicas: el concepto de turismo activo en el marco normativo andaluz.....	486
4.3. Elementos definidores del turismo activo en la legislación autonómica.....	487
4.4. Actividades que integran el turismo activo en Andalucía.....	489
5. EMPRESAS DE TURISMO ACTIVO	493
5.1. El régimen de las empresas de turismo activo en Andalucía.....	493
5.2. Requisitos exigibles para desarrollar actividades de turismo activo.....	495
5.3. Declaración responsable y Procedimiento de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía.....	497
A) <i>Sujetos obligados y excepciones</i>	497
B) <i>Requisitos</i>	499
C) <i>Lugar, forma de presentación y subsanación</i>	501
D) <i>Efectos de la declaración responsable: la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía</i>	503
E) <i>Consecuencias de la falta de presentación de la declaración responsable</i>	504
F) <i>Cese de la actividad y cancelación de la inscripción</i>	505
6. LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD EN LA PRÁCTICA DEL TURISMO ACTIVO	506
6.1. Consideraciones generales.....	506
6.2. El deber de información.....	508
6.3. Medidas destinadas a evitar los accidentes y preservar la integridad física de los usuarios.....	510
A) <i>Número mínimo de personal para cada actividad y de usuarios</i>	510
B) <i>Limitaciones para la práctica de la actividad</i>	512
C) <i>La participación de menores en actividades de turismo activo</i>	513
D) <i>Equipo y material</i>	515
6.4. Medidas para minimizar los daños que se hayan podido producir como consecuencia de la actividad.....	516
A) <i>Planes de emergencia</i>	516
B) <i>Formación del personal en primeros auxilios o socorrismo</i>	518
C) <i>Seguro de responsabilidad profesional</i>	520
D) <i>Otras medidas</i>	524
BIBLIOGRAFÍA	524

ABREVIATURAS PRINCIPALES

LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJPAC	Ley 39/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LTA	Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía
pp.	páginas
RD	Real Decreto.
RDL	Real Decreto-ley
RDLvo	Real Decreto Legislativo.
SJC	Sentencia de Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo
SJP-Ciudad	Sentencia de Juzgado Provincial-Ciudad sede
ss.	siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS (Sala)	Sentencia del Tribunal Supremo (Cardinal de la Sala sentenciadora).
STSJ-Ciudad	Sentencia de Tribunal Superior de Justicia-Ciudad sede de la Sala sentenciadora

Capítulo I. LAS ADMINISTRACIONES TURÍSTICAS ANDALUZAS

Severiano Fernández Ramos

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Cádiz

SUMARIO

1. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN MATERIA DE TURISMO

- 1.1. El reparto competencial Estado – Comunidades en materia de turismo.
 - 1.1.1. Los títulos competenciales en materia de turismo.
 - 1.1.2. La competencia sobre ordenación del turismo.
 - 1.1.3. La competencia sobre promoción del turismo.
 - 1.1.4. Sobre la supletoriedad del derecho estatal.
- 1.2. Las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza.
 - 1.2.1. Las competencias de la Comunidad Autónoma en el Estatuto de Autonomía.
 - 1.2.2. Las competencias de la Comunidad Autónoma en la Ley de Turismo.

2. LA LEGISLACIÓN ANDALUZA SOBRE TURISMO

- 2.1. La etapa anterior a la Ley 12/1999.
- 2.2. La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo.
 - 2.2.1. Aspectos generales y desarrollo normativo inicial.
 - 2.2.2. El impacto de la transposición de la Directiva de Servicios.
- 2.3. La Ley 13/2011, de 23 diciembre, del Turismo.
 - 2.3.1. La elaboración y novedades de la Ley 13/2011.
 - 2.3.2. Aspectos generales de la Ley 13/2011.

3. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO

- 3.1. La Consejería competente en materia de turismo.
- 3.2. Los órganos colegiados adscritos a la Consejería competente en materia de turismo.

- 3.2.1. Simplificación organizativa.
- 3.2.2. El Consejo Andaluz del Turismo.
- 3.2.3. La Comisión Interdepartamental en Materia de Turismo.

3.3. Otros órganos y estructuras en materia de turismo.

4. LAS COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE TURISMO

- 4.1. Las competencias locales en materia de turismo en la legislación básica sobre régimen local.
- 4.2. Las competencias locales en materia de turismo en la legislación andaluza.
 - 4.2.1. Las competencias locales en materia de turismo en el marco del Estatuto de Autonomía de 1981.
 - 4.2.2. Las competencias locales en materia de turismo en el marco del Estatuto de Autonomía de 2007.

5. EL MUNICIPIO TURÍSTICO

- 5.1. El municipio turístico en la legislación turística.
 - 5.1.1. Municipio turístico y municipios o zonas de interés turístico.
 - 5.1.2. La implantación de la figura del municipio turístico.
- 5.2. La noción de Municipio Turístico en el ordenamiento andaluz.
 - 5.2.1. La definición de Municipio Turístico en la Ley 12/1999 y en el Decreto 158/2002.
 - 5.2.2. La definición de Municipio Turístico en la Ley 13/2011 y en el Decreto 70/2006.
- 5.3. Elementos de valoración para la declaración de Municipio Turístico.
 - 5.3.1. Los elementos de valoración en la Ley 13/2011.
 - 5.3.2. Los elementos de valoración en el Decreto 158/2002.
- 5.4. Procedimiento de declaración de Municipio Turístico.
 - 5.4.1. Solicitud.
 - 5.4.2. Tramitación.
 - 5.4.3. Resolución.
- 5.5. Convenios
 - 5.5.1. Partes y fines de los convenios.
 - 5.5.2. Obligaciones de la Administración de la Junta de Andalucía.
 - 5.5.3. Obligaciones de los municipios.
 - 5.5.4. Contenido de los convenios.
- 5.6. Pérdida de la condición de Municipio Turístico.

BIBLIOGRAFÍA

1. LAS COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN MATERIA DE TURISMO

1.1. El reparto competencial Estado – Comunidades en materia de turismo

1.1.1. Los títulos competenciales en materia de turismo

Permitaseme un ejercicio de simple síntesis a los efectos de introducir esta temática sobradamente estudiada en esta obra. La única referencia explícita del texto constitucional al turismo es en sede de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, si bien la doctrina ha considerado implícito el turismo es varios de los principios rectores de la política social y económica del Capítulo III¹.

De modo general, debe resaltarse la obligación de los poderes públicos de facilitar (a todos) “la adecuada utilización del ocio” (art. 43.3), y, de modo específico para los trabajadores la obligación de los poderes públicos de garantizar el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral y la existencia de unas vacaciones periódicas retribuidas (art. 40.2), y respecto a las personas no activas, mediante la expresa referencia al ocio en relación con la llamada tercera edad (art. 50), precepto en el cual la referencia a un «sistema de servicios sociales» que debe atender las necesidades de ocio de este colectivo otorga mayor consistencia jurídica al mandato constitucional².

En cuanto al reparto competencial, en concreto, el artículo 148.1.18 de la Constitución (CE) dispuso que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “*promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*”, no figurando en el artículo 149 de la CE atribución competencial específica a favor del Estado. Esta ausencia de reserva específica a favor del Estado llevó a la práctica totalidad de los estatutos de autonomía a incluir en el listado de competencias exclusivas de las respectivas comunidades autónomas al turismo o, en su caso, la promoción y ordenación del turismo³. De este

¹ F.J. BLANCO HERRANZ, «Nueva legislación turística española: Balance y perspectivas», *IV, V y VI Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía*, A. Auriolos Martín (coordinador), Sevilla, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2005, p. 356; C. C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho Administrativo del Turismo*, ed. Marcial Pons, 3ª edición, Madrid, 2005, p. 53.

² En cualquier caso, como ha señalado A. VILLANUEVA CUEVAS, de la Constitución no se puede derivar un cierto “derecho al turismo”, al estilo del introducido en la Declaración de Manila sobre el turismo mundial, si bien esta perspectiva constitucional permite superar la consideración del turismo como una simple prestación/recepción de servicios de naturaleza privada. «La necesidad de una nueva perspectiva de regulación en la legislación autonómica en materia de turismo», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 28 (2011).

³ Como ha señalado J. TUDELA ARANDA, lo que parece resultar más significativo no es que esta competencia se atribuyese a las Comunidades Autónomas sino que el Estado no se reservase explícitamente ninguna competencia al respecto. «La organización administrativa del turismo», en R. GARCÍA MACHO, A. RECALDE CASTELLS y M.V. PETIT LAVALL, *Lecciones de Derecho del Turismo*, Valencia, 2000, págs. 61-62.

modo, la Constitución concibió la actividad turística como una competencia natural de las Comunidades Autónomas⁴.

Ahora bien, aun cuando la Constitución no reserva en el artículo 149 al Estado competencia expresa en materia de turismo, no puede desconocerse la concurrencia en el sector turístico de diversos títulos competenciales que justifican la intervención del Estado: tales como el comercio exterior (artículo 149.1.10 CE), las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE), la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (artículo 149.1.30 CE), la legislación civil y mercantil (artículo 149.1.8 y 6 CE), extranjería (apartado 2º); sanidad exterior (apartado 16º); puertos y aeropuertos de interés general, tránsito y transporte aéreo (apartado 20º); entre otros⁵.

Así, según la STC 75/1989, de 24 de abril, el hecho de que esta materia haya sido asumida como competencia exclusiva en los Estatutos de Autonomía, «no constituye una barrera infranqueable a toda intervención estatal; no sólo porque ciertas materias o actividades ligadas al turismo pudieran caer bajo otros enunciados competenciales, sino, sobre todo, porque tanto la CE como los Estatutos de Autonomía, dejan a salvo las facultades estatales de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado (art.149.1.13 CE)».

Al mismo tiempo, debido al marcado carácter transversal del turismo, sobre el mismo inciden otras materias de competencia autonómica, como señaladamente la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del medio ambiente, la protección de los consumidores y usuarios o el patrimonio histórico⁶.

⁴ En este sentido, A. SALGADO CASTRO, "La distribución de competencias en materia de turismo", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 9, 1996, págs. 319 y ss; y M.A. GUILLEN GALINDO, "La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana", en D. BLANQUER, *Turismo (organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial)*, Valencia, 1999, pág. 46.

⁵ Vid. R. PÉREZ GUERRA y M.ª M. CEBALLOS MARTÍN, "A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: el ejercicio de competencias turísticas por la Comunidad Autónoma Andaluza", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 27, 1996, págs. 98-99; J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, «Sobre la distribución de competencias en materia de turismo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008, pp. 369 y ss.; S. PRADOS PRADOS, "Aspectos generales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo", VV AA, en *Estudios sobre Derecho andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, pp. 65-118.

⁶ Así, por ejemplo, un recurrente elemento de fricción entre las Administraciones Ambiental y Turística es el relativo a la noción de "capacidad de carga" de los espacios naturales protegidos, que viene a constituir una importante limitación de los usos turísticos e, incluso, de las campañas de promoción turística de dichos espacios, y que al mismo tiempo constituyen un recurso turístico fundamental.

1.1.2. La competencia sobre ordenación del turismo

El alcance y contenido de la competencia autonómica sobre *ordenación del turismo* fue circunscrito en un primer momento por ciertos sectores de la doctrina al establecimiento de normas relacionadas con la actividad administrativa de policía y de servicio público. Pero en la actualidad es pacífico que la competencia autonómica sobre ordenación turística alcanza a la regulación de la oferta de servicios turísticos, de los derechos y deberes de los usuarios y de las empresas turísticas, y de la disciplina turística, así como la realización de la actuación administrativa necesaria para garantizar su cumplimiento, de forma que englobaría el régimen jurídico-público de las empresas y actividades que integran este sector (y, en particular, de los establecimientos turísticos). Y a esta ordenación de los servicios turísticos (y otros con incidencia en la actividad turística) se añade la ordenación de los recursos turísticos ubicados en el territorio de la comunidad autónoma, en cuanto elementos inescindibles del producto turístico en cada territorio⁷.

El aspecto más controvertido de esta competencia autonómica ha sido cuando al ordenar los derechos y deberes de las empresas se incluyen determinados aspectos de las relaciones entre las empresas y turistas en calidad de usuarios finales. Como es sabido, la regulación de los términos de las relaciones contractuales entre los empresarios turísticos y sus clientes es de clara naturaleza civil o mercantil, de competencia estatal al amparo del artículo 149.1, 6º y 8ª de la Constitución. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido como regla de principio «que la regulación autonómica [...] debe ceñirse al espacio de las relaciones jurídico-públicas, impidiendo o limitando las prácticas lesivas de los intereses tutelados, definiendo las conductas exigibles en congruencia con tales intereses y estableciendo las sanciones administrativas pertinentes, pero sin determinar consecuencia alguna en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas ni imponer un contenido contractual determinado pretendidamente acorde con el fin protector perseguido, ya que eso corresponde al acervo competencial del Estado ex artículo 149.1.6 y 8 CE» (STC 264/1993, FJ 5º). Otra cosa es que existan normas autonómicas que entran de lleno en el en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas, sin que se haya planteado su constitucionalidad⁸.

⁷ P. L. MARTÍNEZ PALLARÉS, «Las entidades locales en la legislación turística», *QDL*, 9, Octubre de 2005, p. 73.

⁸ Como denunciara en su día D. BLANQUER, «¿Ordenación o desordenación del turismo?», *Documentación Administrativa*, nº 259-260, 2001, p. 298, para quien, por ejemplo, la regulación autonómica de los requisitos exigibles a las Agencias de Viajes para su válido funcionamiento, relativos a su forma mercantil, exigencia de un capital social mínimo o un capital mínimo desembolsado, entre otros, invade la competencia estatal sobre legislación mercantil. Véanse, además, los múltiples ejemplos citados por J. SOLA TEYSSIERE, «Hacia un sistema armonizado de clasificación hotelera», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88, enero-abril (2014), págs. 66-67, quien señala que frecuentemente estas transgresiones son consideradas de escasa entidad o valorada como inoportuna su denuncia jurídica en el marco de la relación política mantenida entre el Gobierno central y un Gobierno autonómico; a veces por razones de afinidad o, contrariamente, en evitación de conflictos. No obstante, debe reconocerse que parte de estas extralimitaciones de la legislación autonómica han venido originadas por los propios traspasos de competencias en la materia (como sucedió con el régimen de precios y reservas en alojamientos turísticos). Con todo, en opinión de J. SOLA TEYSSIERE, la dispersión normativa actual va a contracorriente de la tendencia empresarial y puede dificultar la implantación de procesos de normalización

Cuestión diversa es la relativa a la diversidad de criterios de clasificación de los establecimientos de turismo y, en particular, de los de alojamiento turístico generada por la legislación autonómica. Desde el punto de vista competencial, no existe en principio objeción⁹, pero otra cosa son los efectos indeseables en el mercado turístico. Como señaláramos hace años, cabe preguntarse hasta qué punto es conveniente para la competitividad del sector turístico español, en un escenario de abierta competencia internacional, la abigarrada diversidad de nomenclaturas y criterios de clasificación de la oferta turística a que ha dado lugar el sistema competencial (piénsese que un turista en una semana de estancia en España puede recorrer varias Comunidades Autónomas con criterios, denominaciones y símbolos diversos y heterogéneos)¹⁰.

Así, por ejemplo, en relación con el turismo en el espacio rural, las distintas Comunidades Autónomas han cometido y compiten entre sí, tratando de perfilar un producto turístico rural con identidad propia. Hasta aquí no existe objeción, pero la dispersión de denominaciones y tipologías resultante, en la que una misma calificación –como señaladamente la de “casa rural”¹¹– refiere realidades muy diversas, si bien pudo ser interesante en una etapa inicial en la que el turismo rural era practicado casi exclusivamente por turistas nacionales, puede ser un inconveniente para una necesaria apertura hacia mercados exteriores que reduzca la estacionalidad actual de esta modalidad turística¹².

utilizados en la gestión de las empresas, especialmente en el caso de cadenas hoteleras que no se limiten a un ámbito local o regional. Sin que, por otra parte, se aprecie que incorpore un valor añadido notable en términos de protección del usuario, que sería lo que, a la postre, justificaría su implantación (*op. cit.*, p. 83).

⁹ Baste recordar que la STC 125/1984 (FJ 2) declaró inaplicable, en las comunidades autónomas que hubiesen asumido la competencia, el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, por el que se establecía para los hoteles la distinción especial «Recomendado por su calidad».

¹⁰ S. FERNÁNDEZ RAMOS, “Régimen general de los establecimientos, servicios y empresas turísticas. La información turística. Los establecimientos de restauración”, VV AA, *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, p. 265. El último reglamento estatal sobre clasificación de los establecimientos hoteleros, el Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, apelaba precisamente a la necesidad de asegurar la homogeneidad en el Estado “en materia evidentemente precisa de un marco común de referencia que sirva a la clarificación de la oferta hotelera”. Esta situación, como señala J. SOLA TEYSSIERE, genera a los usuarios turísticos, sean nacionales o extranjeros, como mínimo, confusión, que puede derivar en una pérdida de confianza en el sistema de clasificación como expresión del nivel de calidad de los establecimientos (*op. cit.*, p. 85).

¹¹ Por ejemplo, la capacidad alojativa máxima de la tipología casa rural puede oscilar de 6 a 20 plazas según la Comunidad Autónoma, y algunos casos se impone una extensión mínima en el entorno inmediato de las Casas Rurales, mientras que en otros no existe tal exigencia –ni siquiera para las de categoría superior–, con la consiguiente pérdida de la identidad del producto. De esta dispersión normativa se hizo eco el número de diciembre de 2012 de la Revista *Hosteltur: Turismo rural*, un producto a revisar.

¹² Así lo manifestamos en nuestro trabajo “La ordenación del turismo rural en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58, 2005, pp. 49-110. Como ha señalado J. SOLA TEYSSIERE, si la clasificación cumple, entre otras, una función de “normalización” de la oferta, de cara a facilitar información transparente a los usuarios acerca de las características y niveles de calidad de cada establecimiento, parece legítimo preguntarse si existen razones de peso para que las CCAA establezcan regímenes clasificatorios diferentes (*op. cit.*, p. 86).

A este respecto, se ha apelado a la búsqueda de homogenización mediante instrumentos de colaboración entre las Comunidades Autónomas¹³. En este sentido, el Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015 recogió entre sus medidas la de “homogeneización de la clasificación y categorización de establecimientos hoteleros”, en tanto se reconoce que la diversidad regulatoria autonómica supone inconvenientes tanto para los turistas como para el sector hotelero¹⁴.

Y en esta línea en 2013 en el seno de la Conferencia Sectorial sobre Turismo, todas las Comunidades Autónomas, a excepción de Cataluña, acordaron homogeneizar la nomenclatura anterior de los alojamientos rurales –sistema compuesto por espigas, bellotas y encinas (entre muchos otros)–, para sustituirlo por una nueva clasificación común con ‘estrellas verdes’. Y en 2015 la misma Conferencia Sectorial sobre Turismo acordó homogeneizar la clasificación de los alojamientos de campings en todo el territorio nacional (que lucirán como distinto común estrellas).

Lo cierto es que este segundo acuerdo de la Conferencia Sectorial se realizó ya bajo la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en virtud de la cual el Estado ha encontrado un nuevo título para intervenir en este ámbito más allá del impulso de la cooperación interadministrativa. Así, parece evidente que la prestación del servicio de alojamiento turístico constituye una «actividad económica» y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 20/2013 (acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional –art. 2–), y, por tanto, los requisitos para la instalación de un hotel no podrán constituir actuaciones que limiten la libertad de establecimiento y la libertad de circulación –art. 18–¹⁵. No obstante, como ha señalado la

¹³ Así, J. TUDELA ARANDA, “Los conceptos objetivos del Derecho del Turismo. Recurso turístico y actividad turística”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico*, Tudela Aranda (Dir.), Cortes de Aragón, Zaragoza, 2008, p. 245. Más recientemente, J. SOLA TEYSSIERE, ha propuesto una armonización a nivel nacional del sistema de clasificación hotelera en base al modelo *Hotelstars Union*, menos rígido que el mayoritariamente dispuesto por las CCAA (*op. cit.*, p. 88).

¹⁴ El Plan expone lo siguiente: «En España, es competencia de las CC.AA regular la normativa correspondiente para establecer los criterios necesarios de clasificación hotelera, de alojamientos rurales y campings. Muchos de los modelos actuales califican principalmente elementos estructurales de los establecimientos, dejando de lado aspectos relacionados con el servicio o bien otras características singulares valoradas por el cliente. Esta diversidad, supone ciertos inconvenientes tanto para los turistas como para el subsector hotelero, de alojamientos rurales y establecimientos de camping. Esta preocupación fue objeto de estudio desde el Consejo Español de Turismo, CONESTUR, para lo que se formó, en febrero de 2010 un grupo de trabajo de normalización hotelera en el seno de la Comisión Ejecutiva con el fin de buscar una solución al problema de la clasificación hotelera, a partir del análisis de las diferentes normativas autonómicas y los principales modelos europeos. Este grupo de trabajo de normalización hotelera expone la problemática que plantean las divergencias entre las diversas regulaciones hoteleras de las CC.AA. y propone la conveniencia de adoptar un sistema de clasificación hotelera similar a “HotelStars”, seguido ya por algunos países europeos».

¹⁵ El artículo 28 Ley 20/2013 regula el procedimiento por el que los operadores económicos, los consumidores y usuarios, así como las organizaciones que los representan, pueden informar a la Administración a través de la

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, las posibles divergencias en materia de clasificación hotelera no constituyen, per se, un obstáculo al libre establecimiento o a libre circulación protegidos por la Ley 20/2013. Se trata más bien de una cuestión relacionada con la credibilidad de los indicadores de calidad y excelencia de los servicios turísticos, cuya solución –como se ha señalado– se debe encauzar a través de la Conferencia Sectorial del Turismo, tal como prevé la propia Ley 20/2013 –art. 14–¹⁶.

1.1.3. *La competencia sobre promoción del turismo*

Por su parte, la concreción del ámbito material de la actividad de *promoción del turismo* ha sido objeto de controversia en el seno de la doctrina iuspublicista, al no utilizar nuestro texto constitucional de manera uniforme dicha expresión, de forma que el debate ha girado sobre la identificación o no de los términos “fomento” y “promoción”. Si bien cualificados sectores de la doctrina han manifestado opiniones al respecto que otorgan a la expresión “promoción” un sentido más amplio que el de fomento, y la mayoría de las diferentes comunidades autónomas realizan una utilización indistinta de ambos términos, a los efectos de esta exposición la promoción turística se considera como género integrante de la expresión “fomento”, comprendiendo ésta con ello tanto al conjunto de técnicas principalmente económicas dirigidas a la protección y estímulo de determinadas actividades, es decir, dirigidas al impulso de la oferta turística, como a la actividad de la Administración, sobre todo material, encaminada a dar publicidad a un determinado sector, ámbito o aspecto a

Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado de los distintos obstáculos o barreras de que conozcan y que se interpongan en el ejercicio de las libertades de establecimiento y de circulación. Y en tal sentido un operador del sector informó sobre la dificultad de explotar en las distintas comunidades autónomas su modelo de negocio, basado en la gestión de hoteles de idénticas características, porque difieren las condiciones regulatorias para la obtención de la clasificación por categorías. Esa disparidad conduce, según el grupo [Empresa], a que una instalación calificada en la [Comunidad autónoma] como hotel de una estrella se considere en [provincia] como hostel de una estrella y en [Ciudad] ni siquiera alcance la categoría de pensión. Tales motivos –alega el operador–, le han impedido abrir en la capital [ciudad] un establecimiento ya construido que disponía de licencia municipal, con los consiguientes perjuicios económicos. Véase el Informe recaído en este asunto de la Secretaría de Estado para la Unidad de Mercado de 4 de junio de 2014 sobre la clasificación de los hoteles.

¹⁶ Informe emitido en el mismo procedimiento anterior por la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (informe nº 6/2014, en el marco del procedimiento de información de obstáculos o barreras a la unidad de mercado del artículo 28 Ley), quien considera que sin entrar a valorar que lleve a cabo ese proceso de aproximación en materia de estándares de calidad en lo que a clasificación de los establecimientos hoteleros se refiere, no puede perderse de vista que España es una potencia turística que compite a nivel internacional. Por lo tanto, es clave que la eventual revisión u armonización de los criterios de clasificación de las diferentes categorías hoteleras se aborde de forma que no resulten defraudadas las expectativas de calidad y confort creadas en consumidores y usuarios; máxime de cara a la fidelización de los turistas. Lo contrario puede llevar aparejada una importante pérdida de competitividad. Sobre la Ley 20/2013 véase J. SOLA TEYSSIERE, «Unidad de mercado y supervisión administrativa de las actividades económicas», *Revista de Administración Pública* núm. 197, Madrid, mayo-agosto (2015), págs. 133-174.

fin de estimular, impulsar o potenciar una actividad de los particulares, es decir, dirigida a la incentivación de la demanda¹⁷.

Siguiendo a GALLARDO CASTILLO¹⁸, debe precisarse que la competencia promocional del turismo de las Comunidades Autónomas se extiende más allá de su propio territorio por lógicas razones de efectividad, incluida la promoción en mercados extranjeros, por lo que a diferencia de la competencia de ordenación, no le es de aplicación la referencia a «su ámbito territorial» del artículo 148.1.18 CE. Y en tal sentido cabe recordar que el Tribunal Constitucional (STC 165/1994) ha admitido que no puede excluirse que, “para llevar a cabo correctamente las funciones que tengan atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España”.

Cuestión distinta es que esta promoción exterior pueda en algún caso invadir atribuciones del Estado en materia de relaciones internacionales y comercio exterior –art. 149.1 3º y 10º–. Si bien el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de precisar, en su sentencia de 175/1995, que «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 de la Constitución que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una verdadera reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas»¹⁹.

Pero, al mismo tiempo, el Estado no ha renunciado a desarrollar una política propia de promoción y fomento turísticos hacia el interior, que en ocasiones ha entrado en conflicto con las competencias autonómicas. En efecto, ya en la STC 125/1984, de 20 de diciembre, el Alto Tribunal afirmaba que, “este razonamiento es también aplicable al sector del turismo y, en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada una expresa relación con la política económica general, en razón de la incidencia que la actividad turística tiene en el conjunto de la economía, su importancia relativa como factor de desarrollo econó-

¹⁷ Seguimos el criterio manifestado por M.ª Jesús GALLARDO CASTILLO, “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las leyes autonómicas: Promoción y ordenación”, en *Documentación Administrativa*, número 259-260, p. 74 y ss., 2001, que identifica el fomento con la primera acepción y la promoción con la segunda, siendo aquél comprensivo de ésta.

¹⁸ M.J. GALLARDO CASTILLO, “La Ordenación Jurídico-Administrativa del Turismo”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 25, 1996, págs. 46-47.

¹⁹ Y añade el Tribunal: «En efecto, la complejidad y tecnificación progresiva de la promoción del turismo, las necesidades de investigación del mercado exterior, así como el respeto a la unidad de ese mercado como factor generador de la actividad exportadora, hacen que las actividades de promoción y comercialización en los distintos mercados extranjeros deban realizarse de forma coordinada y de acuerdo con los principios que respondan a los planteamientos de la ordenación global de la economía, pero respetando la dimensión externa de una competencia exclusiva autonómica».

mico y de creación de empresas y de empleos, y su especial trascendencia en nuestra balanza de pagos”²⁰.

Pero en esta sentencia también se establecía que la extensión de las funciones reservadas al Estado debe hacerse de forma restrictiva al mantener que, “El Estado no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de turismo, ni tiene una competencia general e indeterminada de fomento del turismo, paralela o concurrente con las competencias asumidas por las CC.AA., pues ello significaría no sólo alterar el sistema competencial, sino también distorsionar de forma permanente el sistema ordinario de financiación autonómica”²¹.

Tales medidas estatales se han justificado a partir de la competencia del Estado ex art. 149.1.13 CE (las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), en la cual incluye la planificación básica de determinadas actuaciones de inversión en destinos turísticos en el territorio español, lo que justifica la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación, ya que con ello se trata de asegurar el mantenimiento de unas inversiones necesarias desde el punto de vista de la política económica general en atención al peso del sector turístico en nuestra economía (STC 200/2009).

Ahora bien, es de plena aplicación la doctrina constitucional sobre la actividad subvencional de Estado. Así, en la sentencia 242/1999, de 21 de diciembre²², el Tribunal Constitucional afirmó que “en materia turística los límites territoriales a la competencia de la Comunidad Autónoma han de ser flexibles, pues de no ser así, se configuraría una competencia que no resultaría reconocible con los términos en que hoy se sitúan la oferta y la demanda de servicios turísticos” (FJ. 18); y que, por tanto, “el carácter interregional o transnacional del proyecto no supone condicionamiento alguno para la gestión autonómica de las subvenciones”. (FF.JJ. 12 y 14 a.)²³.

²⁰ En tal sentido, la STC 75/1989 declaró que “La competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia (y de todas y cada una de las restantes) para promocionar el turismo dentro de su propio territorio no significa ni puede significar que el Estado español no pueda hacer nada para promocionar el turismo español en cuanto tal (...) Lo más que la Comunidad puede pretender es que esa actuación estatal, que en ningún caso impide u obstaculiza las que la Comunidad decida acometer, no fomente actuaciones que ella considera que no deben serlo, pero esta pretensión está ya atendida en las Ordenes impugnadas al hacer vinculante para la Administración Central el informe negativo de la Comunidad Autónoma”.

²¹ En este sentido, en relación con una convocatoria por el Estado de unas becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hosteleras, el Tribunal Constitucional (STC 175/1995) consideró que el hecho de que la actividad subvencionada tenga un alcance exterior al territorio nacional, y que sea fruto de un convenio celebrado entre Estados, no son elementos suficientes para justificar la introducción de una excepción a la regla general de la participación de las comunidades autónomas en actividades de naturaleza subvencional que afecten a materias sobre las que ostentan algún título competencial, como es el caso del turismo.

²² Dictada en relación con diversas Órdenes del Ministerio de Comercio y Turismo de 1996 por la que se establecen subvenciones para la industria turística en aplicación del Plan FUTURES 1996/1999.

²³ Con arreglo a lo expuesto, en la STC 200/2009 el Tribunal Constitucional concluye que el Estado puede destinar las ayudas reguladas en el Real Decreto 1916/2008 a las finalidades previstas en el mismo si bien, al

1.1.4. Sobre la supletoriedad del derecho estatal

La normativa autonómica en materia de turismo ha coexistido con una normativa previa estatal, en gran medida preconstitucional, lo que ha suscitado serios problemas para determinar la posible supletoriedad de la normativa estatal²⁴. De hecho, algunas normas preconstitucionales se declararon por los tribunales inaplicables²⁵.

Finalmente, debe señalarse que el problema de la supletoriedad del Derecho estatal se redujo sustancialmente con la aprobación del Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre Acceso a Actividades Turísticas y su Ejercicio. Esta norma derogó una serie de decretos, reales decretos y órdenes ministeriales, en muchos casos preconstitucionales, «que se considera necesario derogar expresa y formalmente para que las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de sus competencias, adopten las correspondientes normas de ordenación, que obviamente deberán ser conformes con lo establecido en la Directiva 2006/123 /CE.[...]» (exposición de motivos). Teniendo en cuenta, además, que conforme a la doctrina constitucional sobre el artículo 149.3 CE, no corresponde al Estado dictar normas con vocación de supletoriedad (por todas, STC 61/1997, de 20 de marzo)²⁶.

Este Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, fue impugnado por entenderse que la derogación acordada en el mismo tuvo el efecto de generar un vacío legislativo en este sector en la Comunidad de Madrid, toda vez que ésta no había dictado legislación que regulase la

no tratarse el turismo de una competencia exclusiva estatal, el alcance de esta actividad genérica de fomento debe delimitarse con precisión a fin de evitar la invasión del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas. Delimitación que debe llevarse a cabo atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la actividad estatal de subvenciones y ayudas públicas. Vid. M. CORCHERO, «Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 200/2009, de 28 de septiembre (Reflexiones sobre la distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales en materia de turismo), *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 4, junio 2010.

²⁴ Vid. CEBALLOS MARTÍN, M. M., PÉREZ GUERRA, R. y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M. L., «Reflexiones sobre la ordenación legislativa de las Comunidades Autónomas: sus leyes de turismo», en *Derecho y Turismo*, AURIOLÉS MARTÍN, A. (Coord.), III Jornadas de Derecho Turístico celebradas en Málaga 2000, Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 2000, p. 196.

²⁵ Así la sentencia del T.S., sala 3ª, de 20 de diciembre de 1995, declaró inaplicable la ley 197/1963, de Centros y Zonas de Interés turístico nacional, «ya que (...) la ley 28/1991, de 5 de diciembre, ha venido a certificar la desaparición del mundo de las disposiciones vivas, de aquella normativa turística, por motivo –entre otros– de inaplicación de la misma en los últimos veinte años».

²⁶ Este RD derogó los decretos y reales decretos que se relacionan a continuación: a) Decreto 231/1965, de 14 de enero, por el que se aprueba el Estatuto ordenador de las Empresas y de las actividades Turísticas Privadas. b) Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, de medidas de ordenación de la oferta turística. c) Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales. d) Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, sobre ordenación de establecimientos hoteleros. e) Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes.

específica materia de apartamentos y viviendas turísticas, a pesar de ser de competencia autonómica. Sin embargo, el Tribunal Supremo desestimó el recurso, al considerar que, de manera general, no existe ningún obstáculo constitucional ni legal a que el Estado pueda derogar su normativa, puesto que se trata de una facultad inherente al ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al poder Ejecutivo, que incluye además de dictar las correspondientes normas de regulación, la derogación de su anterior normativa (STS 14 diciembre 2010, rec. 113/2010).

1.2. Las competencias de la Comunidad Autónoma andaluza

1.2.1. Las competencias de la Comunidad Autónoma en el Estatuto de Autonomía

El artículo 13.17 del Estatuto de Autonomía para Andalucía en su versión original de 1981 atribuyó a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de promoción y ordenación del turismo; además, el artículo 12.3.3º del texto estatutario configuró al turismo como un objetivo institucional de nuestra comunidad autónoma.

Sin perjuicio de los trasposos iniciales llevados a cabo en la etapa pre-estatutaria²⁷, en cumplimiento ya del Estatuto de Autonomía de 1981, el turismo fue objeto del traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma mediante el conocido Real Decreto 3.585/1983, de 28 de diciembre, transfiriendo medios humanos, materiales y financieros. De este modo, se asumían las siguientes facultades y servicios, previo acuerdo de la Comisión Mixta de 28 de junio de 1983:

- 1.º La planificación de la actividad turística en Andalucía.
- 2.º La ordenación turística en el ámbito territorial de su competencia.
- 3.º La ejecución de la legislación del Estado en materia de Agencias de Viajes cuando éstas tengan su sede en Andalucía y operen fuera de su ámbito territorial.
- 4.º La concesión y revocación, en su caso, del título licencia de las Agencias de Viajes con sede social en Andalucía.
- 5.º La regulación, coordinación y fomento de las profesiones turísticas, así como la regulación y administración de la enseñanza para la formación y perfeccionamiento de los profesionales del turismo.

El Estado, por su parte, se reservó las siguientes competencias:

- 1.º Las relaciones internacionales, sin perjuicio de la información a la Comunidad Autónoma de la elaboración de los convenios internacionales concernientes al turismo.
- 2.º La coordinación de la planificación general de la actividad turística.

²⁷ Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía. *BOJA* núm. 2, de 11 de septiembre de 1979. Las competencias empezaron a ejercerse por la Junta de Andalucía el 2 de julio de 1979, conforme a su disposición final segunda.

- 3.º Promover, elaborar y, en su caso, aprobar la legislación en materia de Agencias de Viajes que operen fuera del ámbito territorial a la Comunidad Autónoma de su sede, así como promover, elaborar y, en su caso, aprobar la legislación en materia de prestación de servicios turísticos por las mismas en la referida circunstancia.
- 4.º La promoción y comercialización del turismo en el extranjero y las normas y directrices a las cuales se habrá de sujetar la Comunidad Autónoma de Andalucía cuando lleve a cabo actividades de promoción turística en el extranjero.
- 5.º Las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales de turismo²⁸.

De otro lado, tras la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, el artículo 37.1.14.º del Estatuto de Autonomía para Andalucía establece como uno de los principios rectores de las políticas públicas de la Comunidad Autónoma el fomento del sector turístico, como elemento económico estratégico de Andalucía. Asimismo, el artículo 197 de dicho Estatuto, denominado “Producción y desarrollo sostenible”, establece en su apartado primero que “en el marco de sus competencias, los poderes públicos de Andalucía orientarán sus políticas especialmente al desarrollo de la agricultura ecológica, *el turismo sostenible*, la protección del litoral y la red de espacios naturales protegidos, así como al fomento de una tecnología eficiente y limpia. Todos los sectores económicos vinculados al desarrollo sostenible cumplen un papel relevante en la defensa del medio ambiente”.

Y, sobre todo, el artículo 71 referido al turismo, conforme al modelo de regulación implantado de concreción de las competencias, establece lo siguiente: “Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, así como la coordinación con los órganos de administración de

²⁸ Además, se establecieron las reglas ss: 1.º Las subvenciones que la Administración del Estado puede conceder a instituciones y entidades de ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como a empresas radicadas en Andalucía o a agrupaciones de las mismas se tramitará a través de la Comunidad Autónoma, cuyo informe, caso de ser negativo, será vinculante. (...) 4.º La Comunidad Autónoma, en el ejercicio de la función de información turística en su ámbito territorial, facilitará también la información correspondiente a la oferta turística del resto de España, a cuyo efecto mantendrá la necesaria coordinación con la Administración del Estado. Se transfieren a la Comunidad Autónoma de Andalucía las Oficinas de Información Turística situadas en Granada, Málaga, Sevilla, Algeciras, Huelva, Jaén, Málaga-aeropuerto, Almería, Baeza, Ronda, Rosal de la Frontera, Úbeda, Córdoba y Cádiz. 5.º La Comunidad Autónoma de Andalucía podrá realizar actividades de promoción del turismo de su ámbito territorial en el extranjero coordinadamente con la Administración del Estado y sujetándose a las normas y directrices que al efecto establezca la Administración del Estado, recabando para ello la cooperación de las Oficinas y representaciones de la Administración del Estado en el extranjero. 6.º La Comunidad Autónoma de Andalucía tramitará ante el Ministerio las solicitudes de inscripción en el Registro de Empresas Turísticas Exportadoras y le comunicará las incidencias que se produzcan en la empresas inscritas en el mencionado Registro. 7.º Entre los órganos competentes de ambas Administraciones se establecerán los mecanismos oportunos de información estadística en materia de turismo, sin perjuicio de las competencias reservadas al Estado. 8.º Se establecerán cauces de información necesarios para la debida cooperación entre las dos Administraciones.

Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero; la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos; la formación sobre turismo y la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo”.

Un precepto similar, el artículo 171 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, fue examinado por la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, que dio respuesta al recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006. En concreto, habiendo sido cuestionada la “coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal” sobre la base de título horizontal que el artículo 149.1.13.^a atribuye al Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la referida sentencia del Tribunal Constitucional (FJ 107) rechazó la impugnación razonando, en primer lugar, que un adecuado entendimiento del precepto estatutario ha de partir de la consideración de que en modo alguno pretende atribuir a la Comunidad Autónoma una facultad de coordinación de la actividad económica relacionada con el turismo, incidiendo o menoscabando el título competencial reservado al Estado por el art. 149.1.13.^a CE. Según el Tribunal Constitucional, el alcance del precepto se circunscribe a prever la participación con la finalidad de facilitar la coordinación entre una y otra red de establecimientos hosteleros, sin predicar en ningún caso la titularidad autonómica de una supuesta facultad coordinadora en la materia.

De otra parte, señala el Tribunal Constitucional que, en virtud de la expresa remisión contenida en el precepto a “los términos que establezca la legislación estatal”, es evidente que corresponde al Estado, pues obviamente son estatales los órganos de administración a que se refiere, hacer efectiva o no con entera libertad la participación expresada, así como también sus concretos términos, formas y modo de articulación, con el alcance general que puede tener esta concreta modalidad de cooperación, de conformidad con lo que se dispone en el fundamento jurídico 111.

No obstante, en algún caso existe diferencia entre ambos Estatutos. Así, en relación con los Paradores Nacionales, el Estatuto de Cataluña presenta un matiz importante, al haberse concebido como una “facultad de participación” en los órganos de administración de los Paradores de Turismo (en los términos previstos en la legislación estatal) “con el fin de facilitar la coordinación” entre la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Generalitat y los establecimientos de la red de Paradores del Estado que se ubican en Cataluña.

Ahora bien, aunque el artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Andalucía no alude a la facultad de participación en tales órganos para facilitar la coordinación antes dicha. Como ha señalado el Consejo Consultivo Andaluz, si se analiza la génesis de dicho precepto, no puede sino concluirse que su finalidad es la misma, aunque la redacción no haya alcanzado el mismo grado de precisión que emplea el artículo 171.c) del Estatuto de Cataluña, como

lo prueba el hecho de que la “coordinación” se prevé inmediatamente después de referirse a la competencia de gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta de Andalucía, debiendo entenderse que son estos establecimientos los llamados a coordinarse con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal. Por consiguiente, aun con el déficit de redacción antes referido, debe entenderse que lo que se contempla en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía no es la titularidad autonómica de una competencia de coordinación, sino una facultad de participación en los órganos de administración de los Paradores en los términos que establezca la legislación estatal²⁹.

En extremos muy puntuales también es importante destacar la competencia que permite a la Comunidad Autónoma incorporar a su legislación aquellas figuras jurídico-privadas necesarias para el ejercicio de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.6.^a y 8.^a de la Constitución (art. 47.5 EAA); competencia que antes de que existiera una previsión específica como la referida fue respaldada por la jurisprudencia constitucional (desde la STC 37/1987, de 26 de marzo), y que en todo caso ha de entenderse limitada en los términos que señaló más arriba.

1.2.2. *Las competencias de la Comunidad Autónoma en la Ley de Turismo*

La Ley 12/1999 definió un conjunto de competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en relación con el turismo—art. 3.1—, que la Ley 13/2011 ha venido en parte a reproducir —art. 3.1—, apelando expresamente a las competencias establecidas en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, del cual se toman otras atribuciones:

- a) «La formulación y aplicación de la política de la comunidad autónoma en relación con el turismo». Coincide de modo literal con la previsión de la Ley 12/1999.
- b) «La regulación de los servicios turísticos, incluyendo los derechos y deberes específicos de las personas usuarias y de las prestadoras de servicios turísticos». Esta atribución procede del artículo 71 del Estatuto de Autonomía, si bien ya era objeto de tratamiento en la Ley 12/1999, como en la actual —arts. 21 a 27 Ley 13/2011—. Asimismo, la Ley 13/2011 contiene una habilitación expresa para que reglamentariamente puedan reconocerse carácter turístico a otros servicios distintos de los señalados en la Ley —art. 28.2—.
- c) «La ordenación y gestión del Registro de Turismo de Andalucía». Coincide de modo literal con la previsión de la Ley 12/1999. El Registro de Turismo de Andalucía está adscrito a la Consejería competente en materia de turismo —art. 37.2 Ley 13/2011—, y la Ley contiene un expresa remisión al desarrollo reglamentario para la determinación de sus normas de organización y funcionamiento —art. 37.5—.

²⁹ Consejo Consultivo Andaluz, Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Turismo, Núm. 422/2011, de 16 de junio de 2011.

- d) «Las potestades de inspección y sanción sobre las actividades turísticas en los términos establecidos en esta Ley». Coincide de modo literal con la previsión de la Ley 12/1999. En tal sentido, la propia Ley 13/2011 establece que las funciones inspectoras en la Comunidad Autónoma de Andalucía serán ejercidas por la Consejería competente en materia de turismo –art. 64.1–, y que deberán ordenarse mediante los correspondientes Planes de Inspección Programada que se aprueben mediante Orden de la Consejería competente en materia de turismo –art. 67.1–. Igualmente, corresponde a los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía la imposición de las sanciones establecidas en la Ley –art. 80.1–. No obstante, la previsión del artículo 3 es en exceso limitada, pues la intervención de la Administración autonómica no se ciñe al ejercicio de las potestades de inspección y sanción sobre las actividades turísticas, sino que es mucho más amplia. En este sentido, la propia Ley 13/2011 declara que la Consejería competente en materia de turismo ejercerá «la ordenación y el control sobre los servicios turísticos desarrollados reglamentariamente» –art. 28.3–. Así corresponde a la Consejería competente en materia de turismo, entre otras funciones, comprobar la adecuación de la declaración responsable a la normativa turística reguladora de la clasificación aplicable al establecimiento proyectado –art. 34.2–, o exonerar del cumplimiento de algunos de los requisitos exigidos para otorgar una determinada clasificación a un establecimiento turístico –art. 33.2–, o requerir de las personas titulares de los establecimientos turísticos la ejecución de las obras de conservación y mejora –art. 35.4–.
- e) «La declaración de Municipio Turístico, de campos de golf de interés turístico y la declaración de interés turístico de fiestas, acontecimientos, itinerarios, rutas, publicaciones, obras audiovisuales y de cualquier otra manifestación, expresión o iniciativa que incida en el turismo de Andalucía y que reglamentariamente se determine». En este punto la Ley 13/2011 es más completa, pues la Ley anterior únicamente se refería a la declaración de Municipio Turístico a solicitud de los ayuntamientos. Por lo demás, la propia Ley 13/2011 atribuye la competencia para la declaración de Municipio Turístico al Consejo de Gobierno –art. 20.2–, y a la Consejería competente en materia de turismo las declaraciones de interés turístico de Andalucía, conforme a lo que se establezca reglamentariamente –art. 58.1–.
- f) «La protección y promoción interna y externa de la imagen turística de Andalucía, incluyendo la suscripción de acuerdos con entidades extranjeras y la creación de oficinas». Esta atribución combina las previsiones de la Ley 12/1999 («La protección y promoción de la imagen de Andalucía y sus recursos turísticos tanto interior como exterior, sin perjuicio de la acción concertada con el Estado»), y del artículo 71 del Estatuto de Autonomía («la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero»). En tal sentido, la Ley 13/2011 dispone que la Consejería competente en materia de turismo programará y ejecutará campañas de promoción para fomentar y mantener la imagen de calidad de Andalucía como destino turístico –art. 56.4–.
- g) «La planificación y ordenación del turismo y de los recursos turísticos de interés para Andalucía, sin menoscabo de las atribuciones que a cada Consejería competente le correspondan, y la coordinación, de conformidad con lo establecido en el artículo 5

de esta Ley, de las actuaciones que en esa materia ejerzan las entidades locales». En este punto la Ley 13/2011 es más amplia que la Ley precedente («La planificación y ordenación del turismo, considerando en tal sentido la ordenación de la oferta, la planificación y programación de la oferta turística de interés para Andalucía y la coordinación de las actuaciones que en esa materia ejerzan las entidades locales»), pues la Ley 13/2011 no se refiere exclusivamente a la oferta turística, sino que también incluye los recursos turísticos de interés para Andalucía, eso sí sin menoscabo de las atribuciones que a cada Consejería competente le correspondan. Y de hecho la Ley 13/2011 contempla una amplia gama de instrumentos de ordenación de los recursos turísticos de Andalucía, cuya aprobación es competencia del Consejo de Gobierno (Plan General del Turismo –art. 11.8–, Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas –art. 12.4–, Programas de Recualificación de Destinos –art. 14.1–) o de la Consejería competente en materia de turismo (Estrategia de Turismo Sostenible –art. 13.3–, Planes Turísticos de Grandes Ciudades –art. 15.3–, Programas de Turismos Específicos –art. 16.1–).

- h) «La fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo». Este apartado procede directamente del artículo 71 del Estatuto de Autonomía.
- i) «La regulación y, en su caso, la habilitación para el ejercicio de las profesiones del sector, así como el fomento del desarrollo de competencias profesionales en el ámbito turístico». En este apartado la Ley 13/2011 obvia la redacción de la Ley 12/1999 («La regulación de las enseñanzas no universitarias y la de las profesiones del sector y, en su caso, la autorización para su ejercicio, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.30ª de la Constitución»), así como la escueta referencia del artículo 71 del Estatuto de Autonomía a la formación sobre turismo. Conviene recordar que la actividad de guía turístico carece de la condición de profesión titulada, de modo que la habilitación de guías y guías intérpretes es una licencia subsiguiente a la acreditación de ciertas aptitudes y conocimientos relacionados con la actividad turística, cuyo otorgamiento corresponde a la Comunidad Autónoma en su territorio, por lo que el Estado carece de competencias en esta materia (STC 122/1989, FJ 2). Por su parte, una de las acciones de ordenación y fomento previstas en la Ley 13/2011 es precisamente el desarrollo profesional de los recursos humanos para la mejora de la competitividad del sector turístico –art. 10.j)–.
- j) «La potenciación de aquellas medidas y actuaciones que posibiliten el desarrollo y la implantación de políticas de calidad turística en los destinos, recursos, servicios y empresas turísticas de Andalucía». Se trata de un apartado novedoso. En tal sentido, la Ley 13/2011 establece que la Administración de la Junta de Andalucía impulsará una estrategia de actuación en materia de calidad turística –art. 59–, para lo cual se podrá aprobar por Orden de la Consejería competente en materia de turismo un plan específico de calidad turística –art. 61–.
- k) «El apoyo a la innovación y la modernización tecnológica de las empresas y establecimientos turísticos, así como la generación y transferencia de conocimiento al sistema turístico andaluz como herramienta de mejora continua». Se trata también de un apartado novedoso, si bien podía entenderse incluido en la competencia sobre la política

de fomento y desarrollo del turismo (que, de hecho, dio cobertura a estas actuaciones antes de la aprobación de la Ley 13/2011). En todo caso, la propia Ley 13/2011 reitera que la Consejería competente en materia de turismo apoyará la innovación y la modernización tecnológica de las empresas, establecimientos y servicios turísticos, así como la generación y transferencia de conocimiento al sistema turístico andaluz, como instrumento estratégico para incrementar su competitividad y sostenibilidad –art. 62–.

- l) «La participación en los órganos de los Paradores, en los términos previstos por la legislación estatal, con el fin de facilitar la coordinación entre los establecimientos turísticos de titularidad de la Junta de Andalucía y la Red de Paradores del Estado». Este apartado desarrolla con mayor corrección la previsión del artículo 71 del Estatuto de Autonomía («así como la coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal»).
- m) «La gestión y elaboración de las estadísticas turísticas en Andalucía». Se trata de un apartado novedoso, si bien innecesario, pues la competencia para gestionar las estadísticas deriva de la propia legislación estadística (Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía)³⁰.
- n) «La cooperación con la Administración del Estado y otras Comunidades Autónomas en materia de turismo». Se trata de un apartado novedoso, pero en rigor no se trata de una competencia.
- ñ) «Cuantas otras competencias relacionadas con el turismo se le atribuyan en esta Ley o en otra normativa de aplicación». Coincide de modo literal con la previsión de la Ley 12/1999. En este apartado deben entenderse incluidas funciones tales como la información turística, pues según la propia Ley 13/2011, la Consejería competente en la materia de turismo utilizará los medios y sistemas de información oportunos con el objeto de proporcionar el conocimiento de la oferta y demanda turística, así como para garantizar la atención de peticiones de información externas –art. 50.1–, así como la gestión de las oficinas de turismo cuya titularidad ostente la Administración de la Junta de Andalucía –art. 53.1–.

No menciona la Ley 13/2011, a diferencia de la Ley anterior, la coordinación de las actividades de promoción del turismo que realicen las entidades locales, si bien esta coordinación se ordena en el artículo 5 (relaciones interadministrativas) en términos similares a los establecidos en la Ley 12/1999.

Más sorprendente es la omisión de la Ley 13/2011 de la competencia relativa a la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos, prevista expresamente en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía. Con todo, debe señalarse que la

³⁰ Esta Ley es de aplicación a la «actividad estadística» desarrollada por los órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de los Organismos o Empresas dependientes de ella, así como a las actividades de coordinación en esta materia con las restantes Entidades Públicas –art. 2–, entendiéndose por actividad estadística la recopilación, la obtención, el tratamiento y la conservación de datos cualitativos y cuantitativos para elaborar estadísticas, así como la publicación y difusión de estos datos –art. 1–.

Ley propia Ley 13/2011 contiene, al igual que la ley anterior, expresas remisiones a la potestad reglamentaria en materia de clasificación administrativa de los establecimientos de alojamiento turístico –arts. 33.1 y 2, 35.1, 40.2 y 3, 43.1, 44.1, 46.6, 47.2, 48.2, 50.1 y 2, entre otros–.

También omite el artículo 3 de la Ley 13/2011 la competencia referente a la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, también prevista expresamente en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía, justamente la segunda para apelar a su coordinación con la Red de Paradores del Estado, aspecto éste sí previsto en la Ley 13/2011, como nos consta³¹.

2. LA LEGISLACIÓN ANDALUZA SOBRE TURISMO

2.1. La etapa anterior a la Ley 12/1999 de Turismo

La norma de mayor trascendencia y rango aprobada durante la etapa previa a la Ley 12/1999 del Turismo, fue la Ley 3/1986, de 19 de abril, de Inspección y Régimen Sancionador en materia de Turismo, expresamente derogada por aquella otra. Se trataba de una ley obligada por la reserva de ley en materia sancionadora exigida por la Constitución –art. 25.2–. Esta materia de inspección, la Ley 3/1986 se completó con el Decreto 95/1995, de 4 de abril, por el que se fijan los objetivos básicos que han de inspirar los Planes de Inspección Programada, y se atribuyen diversas competencias en materia de turismo³².

³¹ El Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, creó oficialmente la Red Andaluza de Villas Turísticas, la cual estaría constituida por el conjunto de complejos turísticos rurales de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía, independientemente de que sean explotados directamente o indirectamente (disposición adicional 2ª), si bien la creación real de las Villas Turísticas se remonta a mediados de la década de los años 80, en el marco de los Programas de Desarrollo Integrado del Turismo Rural (PRODINTUR) llevados a cabo por la Junta de Andalucía, con el objetivo de servir de estímulo al sector privado.. Sin embargo, la gestión de estos establecimientos no ha sido muy afortunada. Tras una larga etapa de gestión mediante concesión administrativa, en 2009 se confió la gestión de la red a una sociedad mixta, creada a tres bandas, con un capital suscrito de nueve millones de euros: la empresa pública Turismo Andaluz SA asumió un 33% de Red de Villas Turísticas de Andalucía SA, al igual que tres cajas andaluzas (Cajasol, Unicaja y Cajagranda) y el socio tecnológico Hotelux SL, operador privado que se encargó de la gestión. Sin embargo, tras acumular cuantiosas pérdidas en la explotación, en 2012 la empresa pública Turismo Andaluz SA pasó a controlar del 33 al 50% del capital, y después de que el Juzgado de lo Mercantil 9 de Madrid decretara la entrada en concurso voluntario de acreedores de Hotelux, el Gobierno andaluz acordó autorizar en 2015 a la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía SA a tomar el 50 por ciento del capital social restante de Red de Villas Turísticas de Andalucía SA y a asumir la explotación de los nueve hoteles que integran la red. Mientras tanto, una parte de los establecimientos está cerrada a la espera de inversiones para su acondicionamiento, y que en la situación presupuestaria actual son difíciles de asumir por la Administración de la Junta de Andalucía.

³² F. J. BLANCO HERRANZ consideró injustificada esta pasividad de las Comunidades Autónomas en materia de turismo durante 15 años. «No resulta fácil explicar las razones de esta inactividad inicial en la actividad reguladora, pero lo cierto fue que la aprobación de leyes generales no se encontraba entre las prioridades de las agendas de los gestores públicos del turismo de las CC.AA. Quizás, a la tradicional inercia de las Administra-

Otra norma común, de carácter reglamentario, fue el Decreto 15/1990, de 30 de enero, por el que se crea y regula la organización y funcionamiento del Registro de Establecimientos y Actividades Turísticas y se simplifica la tramitación de los expedientes administrativos, declarado expresamente en vigor por la Ley del Turismo (disp. final 1.^ª), en todo aquello que no la contradiga o se oponga³³. Como también norma común, cabe mencionar la Orden de 20 de mayo de 1997, por la que se regulan las declaraciones de interés turístico nacional de Andalucía. Asimismo, en 1993 se aprobó el Plan de Desarrollo Integral del Turismo de Andalucía.

Por su parte, entre las normas sectoriales, destacan el Decreto 110/1986, de 18 de junio, sobre Ordenación y Clasificación de Establecimientos Hoteleros de Andalucía, que fue afectado en su capítulo IV (arts. 46 a 50) por el Decreto 15/1990, de 30 de enero. Asimismo, cabe citar el Decreto 154/1987, de 3 de junio, sobre ordenación y clasificación de los campamentos de turismo de Andalucía³⁴; la Orden conjunta de las Consejerías de Economía y Fomento, y Trabajo y Bienestar Social, de 6 de abril de 1987, sobre restaurantes, cafeterías, bares y similares³⁵.

En la reglamentación de agencias de viajes, fue dictada la Orden de 11 de abril de 1990, relativa al cumplimiento de lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Orden de 14 de abril de 1988, estableciendo la prórroga de la obligación de acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 5.a) de la referida Orden de 14 de abril de 1988, hasta el 22 de octubre de 1990. Asimismo, la Orden de 2 de marzo de 1998, reguló las obligaciones de las agencias de viajes en las visitas y viajes colectivos.

ciones turísticas volcadas en objetivos cortoplacistas y de más impacto mediático, podríamos sum a r, entre las posibles causas de esta inacción, desde la falta de confianza en la intervención legislativa como instrumento adecuado y necesario para articular y estructurar una política pública, a la asunción del criterio de mínima intervención en esta materia (no podemos ocultar que, p. e j., e n Catalunya, la Generalitat asumió durante este tiempo un papel esencialmente subsidiario o complementario de la iniciativa turística privada, "a la vista del gran dinamismo y la calidad general del sector turístico catalán", como se reconoce expresamente en el preámbulo de la ley catalana de turismo), pasando por la ausencia del necesario interés por parte de los sectores empresariales y profesionales que impulsaran el ejercicio por la Administración de la iniciativa legislativa». «Nueva legislación turística española: Balance y perspectivas», *IV, V y VI Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía*, A. Auriol Martín (coordinador), Sevilla, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2005, pp. 359-360.

³³ Aquél Decreto venía a derogar de manera expresa el capítulo III, sobre procedimiento, del Decreto 154/1987, de 3 de junio, sobre ordenación de los campamentos de turismo de Andalucía, el capítulo IV, sobre procedimiento de apertura y clasificación, del Decreto 110/1986, de 18 de junio, sobre ordenación y clasificación de establecimientos hoteleros de Andalucía, y la Orden de 12 de junio de 1984, por la que se crea en la Dirección General de Ordenación y Promoción del Turismo el Registro de Empresas y Actividades Turísticas Andaluz.

³⁴ En consecuencia, dejaron de aplicarse en Andalucía la Orden Ministerial de 28 de julio de 1966, de ordenación de los campamentos de turismo, así como la norma complementaria representada por el Real Decreto 2545/1982, de 27 de agosto.

³⁵ Esta norma derogó determinados preceptos de las ordenaciones turísticas de restaurantes y cafeterías, reguladas, respectivamente, por las Órdenes Ministeriales de 17 de marzo y 18 de mayo de 1965.

Asimismo, en cuanto a la regulación de la actividad de los guías turísticos, tras el vacío producido en Andalucía con la Orden Ministerial de 1 de diciembre de 1995, que derogó la Orden Ministerial de 31 de enero de 1964, por la que se aprobó el Reglamento para el ejercicio de actividades turístico-informativas privadas, se dictó el Decreto 152/1997, de 3 de junio, por el que se regula la actividad de los guías de turismo de Andalucía³⁶.

Por lo demás, la falta de una normativa autonómica general ocasionaba –como se ha señalado antes– una cierta “confusión en cuanto a la supletoriedad de la normativa estatal”. Además, confusa situación se añadía una reglamentación autonómica dispersa, fragmentada, incompleta y desordenada³⁷.

2.2. La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo

2.2.1. Aspectos generales y desarrollo normativo inicial

A partir de aprobación en 1994 de la Ley de Ordenación del Turismo del País Vasco, se marcó un punto de inflexión en la ordenación autonómica del turismo. El ejemplo fue seguido con prontitud por numerosas Comunidades y, desde entonces, una normativa globalizadora, con vocación rectora, protagoniza la acción pública en materia de turismo³⁸.

³⁶ Esta disposición venía exigida tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 22 de marzo de 1994.

³⁷ Vid. RODRÍGUEZ DE LEÓN GARCÍA, R., “Estructura y contenido”, en *Derecho y Turismo*, AURIOLÉS MARTÍN, A. (Coord.), I y II Jornadas de Derecho Turístico celebradas en Málaga 1998-1999, Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 1999, p. 323.

³⁸ Por orden cronológico: Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco (BOPV núm. 70, de 14 de abril); Ley 8/1995, de 28 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 85, de 10 de abril; corrección de errores en BOCM núm. 103, de 30 de abril), derogada por la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad Madrid (BOCM núm. 69, de 23 de marzo; corrección de errores en BOCM núm. 101, de 30 de abril); Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (BOCA núm. 48, de 19 de abril); Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura (DOE núm. 50, de 29 de abril); Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo en Galicia (DOG núm. 167, de 1 de septiembre; corrección de errores en DOG núm. 174, de 10 de septiembre); Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia (BORM núm. 14, de 19 de enero de 1998); Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo en Castilla y León (BOCyL núm. 249, de 29 de diciembre); Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 3.248, de 22 de mayo); Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria (BOC núm. 3, extraordinario, de 26 de marzo); Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Illes Balears (BOCAIB núm. 41, de 1 de abril); y Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha (DOCM núm. 40, de 12 de junio). Con posterioridad a la Ley 12/1999 del Turismo andaluza, se aprobaron, en Asturias, la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo (BOPA núm. 156, de 6 de julio); Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja (BOLR núm. 66, de 2 de junio); Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña (DOGC núm. 3.669, de 3 de julio); Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo (BON núm. 23, de 21 de febrero); y Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón (BOA núm. 28, de 10 de marzo). Más tarde, algunas de estas leyes fueron derogadas y sustituidas, a su vez, por leyes de nueva generación.

En Andalucía, tras la creación de la Consejería de Turismo y Deporte en 1996 y la posterior creación de la Mesa del Turismo, como foro de concertación social, se firmó el I Pacto Andaluz por el Turismo³⁹, suscrito el 23 de febrero de 1998, entre la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, la Confederación de Empresarios de Andalucía y las centrales sindicales UGT y CCOO de Andalucía, donde se hacía hincapié en el turismo como sector estratégico de la economía andaluza⁴⁰, y donde se acordó la adaptación del marco normativo a las exigencias actuales del sector, teniendo en cuenta la realidad actual del mismo, su previsible evolución y la necesidad de una progresiva armonización normativa con la Unión Europea, cuyos contenidos queden recogidos en una futura Ley del Turismo de Andalucía⁴¹.

El Proyecto de Ley del Turismo, que venía precedido de un elevado consenso de los sectores implicados, como lo prueba el acuerdo firmado por la Consejería de Turismo y Deporte con sindicatos y empresarios el 2 de marzo de 1999, inició en el verano de 1999 su andadura parlamentaria, por vía de urgencia, con su publicación en el *BOPA*⁴², sin que ningún grupo parlamentario hiciera efectiva la presentación de enmienda alguna a la totalidad del texto, hasta su aprobación por el Parlamento sin ningún voto en contra⁴³.

La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, supuso el desplazamiento definitivo de legislación estatal, el efectivo ejercicio de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, que se corresponde con su importancia económica y social como sector estratégico, con una visión global y unitaria del turismo y vocación de permanencia, sin interferir aunque sí conectar con otros sectores como medio ambiente y ordenación del territorio⁴⁴. De este modo, la Comunidad Autónoma de Andalucía se incorporaba relativamente tarde a la ordenación legislativa del turismo, pues hasta la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de Turismo de Andalucía, se habían aprobado trece leyes autonómicas reguladoras del sector.

³⁹ Vid. *Pacto Andaluz por el Turismo*, Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 1998.

⁴⁰ Lo que fue reiterado en el II Pacto Andaluz por el Turismo, firmado el 12 de septiembre de 2002. Después de las elecciones autonómicas de 2004, se ha firmado el III Pacto Andaluz por el Turismo, de 6 de septiembre de 2005, poniendo énfasis en el desarrollo sostenible de los recursos turísticos.

⁴¹ Vid. *Pacto Andaluz por el Turismo*, cit., p. 7.

⁴² *BOPA* núm. 351, de 30 de julio de 1999, pp. 20.568-20.585.

⁴³ Sobre la tramitación parlamentaria de la Ley 12/1999 nos remitimos al detallado estudio de S. PRADOS PRADOS, «Aspectos generales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo. La Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo», *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

⁴⁴ Sobre el contenido de la Ley del Turismo, pueden verse los comentarios generales de J. I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, "La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo", en *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 38 (2000), pp. 405-417; J. L. RIVERO YSERN, "Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del turismo en Andalucía", en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260 (2001), pp. 199-211; E. PRADOS PÉREZ, "La regulación jurídica del turismo en Andalucía", en *Revista de Gestión de Hoteles y Empresas Turísticas*, marzo-abril 2001, pp. 70 y ss.; y M. I. JAIMEZ GAGO, *Políticas públicas y turismo*, cit., pp. 532-587.

La Ley 12/1999 del Turismo fue modificada por la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, afectando únicamente a cuatro artículos⁴⁵.

Asimismo, la Ley 12/1999 fue objeto durante la década siguiente de un importante desarrollo normativo, que prácticamente alcanzó a todos los elementos de la Ley, y que obviando los aspectos orgánicos que se tratan más adelante, se puede sintetizar como sigue:

- Municipio Turístico: Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico, modificado por Decreto 70/2006, de 21 de marzo, y que se estudian en este mismo Capítulo.
- Declaraciones de interés turístico de Andalucía: Decreto 15/2004, de 27 de enero, por el que se regulan las declaraciones de interés turístico de Andalucía, que vino a sustituir a la Orden de 20 de mayo de 1997. Sin embargo, muy pronto, dicho Decreto 15/2004 fue derogado por el Decreto 251/2005, de 22 de noviembre, por el que se regulan las declaraciones de interés turístico de Andalucía⁴⁶.
- Premios Andalucía del Turismo: Orden de 14 de abril de 2005, por la que se crean y regulan los Premios Andalucía del Turismo, modificada por la de 3 de marzo de 2006.
- Registro de Turismo de Andalucía: Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía, el cual derogó el Decreto 15/1990, de 30 de enero.
- Planificación: Decreto 340/2003, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Plan General del Turismo de Andalucía. Dado que la vigencia de este Plan General del Turismo se extendía hasta el 31 de diciembre de 2006, se hizo necesaria la formulación de un nuevo instrumento de planificación mediante el Decreto 279/2005, de 20 de diciembre, y que culminó con el Decreto 261/2007, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011. Por otra parte, y además de este principal marco del planeamiento turístico andaluz, caben destacar el Plan de Calidad Turística de Andalucía (2006-2008), la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía, aprobada por Orden de 9 de noviembre de 2006, y modificada por Orden de 20 de febrero de 2008, así como el Decreto 78/2007, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental de Andalucía «Plan Qualifica»⁴⁷.
- Establecimientos hoteleros: Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de Establecimientos Hoteleros, que derogó los Decretos 110/1986, de 18 de junio, sobre ordenación y

⁴⁵ Las modificaciones tuvieron por objeto añadir en la clasificación de los establecimientos turísticos la clasificación por «modalidad», tipo de clasificación que se introdujo con el objetivo principal de anudar al establecimiento consecuencias de naturaleza urbanística (las conocidas ratios de parcela/capacidad de alojamiento).

⁴⁶ En desarrollo del Decreto 251/2005, se aprobó la Orden de 14 de marzo de 2008, por la que se declara de Interés Turístico de Andalucía las Fiestas, Acontecimientos, Itinerarios, Rutas y Publicaciones que se incluyen en el Anexo I de la Orden.

⁴⁷ Su ámbito territorial comprendió íntegramente los términos municipales de Torremolinos, Benalmádena, Fuengirola, Mijas, Marbella, Estepona, Casares y Manilva, y con vigencia hasta el año 2009 inclusive.

clasificación de establecimientos hoteleros de Andalucía, a excepción de su anexo I, y 14/1990, de 30 de enero, sobre requisitos mínimos de infraestructura de establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos, en lo relativo a los establecimientos hoteleros. Posteriormente, su capítulo IV ha sido expresamente derogado por el Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía⁴⁸.

- Campamentos de turismo: Decreto 164/2003, de 17 de junio, de ordenación de los campamentos de turismo, que derogó el Decreto 154/1987, de 3 de junio, de Ordenación y Clasificación de Campamentos de Turismo. También este Decreto se vio afectado por el Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía (derogó su capítulo III)⁴⁹.
- Turismo rural: Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, que dejó sin efecto los Decretos 94/1995, de 4 de abril, sobre ordenación de los alojamientos en casas rurales andaluzas, y 96/1995, de 4 de abril, de ordenación de precios de los alojamientos turísticos⁵⁰.
- Agencias de viajes: Decreto 301/2002, de 17 de diciembre, de agencias de viajes y centrales de reservas, el cual derogó la Orden de 2 de marzo de 1998, reguladora de las obligaciones de las agencias de viajes en las visitas y viajes colectivos.
- Oficinas de Turismo: Decreto 202/2002, de 16 de julio, de Oficinas de Turismo y de la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía, el cual fue modificado por el Decreto 15/2004, de 27 de enero, por el que se regulan las declaraciones de interés turístico de Andalucía⁵¹.
- Guías de Turismo: Decreto 214/2002, de 30 de julio, regulador de los guías de turismo de Andalucía, por el que se derogó el Decreto 152/1997, de 3 de junio⁵².

⁴⁸ En desarrollo del Decreto 47/2004, se han aprobado las Órdenes de 25 de abril de 2005, por la que se aprueban las características y dimensiones de los distintivos de los establecimientos hoteleros, y 25 de abril de 2005, por la que se aprueba el modelo normalizado de solicitud de inscripción de establecimientos hoteleros en el Registro de Turismo de Andalucía.

⁴⁹ En desarrollo del Decreto 164/2003, cabe citar la Orden de 24 de abril de 2006, por la que se aprueba el modelo normalizado de solicitud de inscripción de campamentos de turismo en el Registro de Turismo de Andalucía.

⁵⁰ Este Decreto 20/2002 fue ligeramente modificado por el Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de Establecimientos Hoteleros (tan sólo afectó a su artículo 3.2.b), así como por el Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía, al derogar el artículo 24. En desarrollo del Decreto 20/2002 se dictaron dos Órdenes: la Orden de 19 de septiembre de 2003, por la que se aprueban los distintivos de los alojamientos turísticos en el medio rural y de los mesones rurales; y la Orden conjunta de las Consejerías de Turismo y Deporte, y de Medio Ambiente, de 20 de marzo de 2003, por la que se establecen las obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo.

⁵¹ En desarrollo del Decreto 202/2002 se dictó la Orden de 30 de junio de 2003, por la que se aprueban los distintivos de las Oficinas de Turismo y de los Puntos de Información Turística.

⁵² Asimismo, mediante Decreto 229/2001, de 9 de octubre, se crea el Registro de Títulos de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas y se establece el procedimiento de expedición de los mismos.

- Inspección turística: Decreto 144/2003, de 3 de junio, de la Inspección de Turismo, el cual derogó al Decreto 95/1995, de 4 de abril.

2.2.2. *El impacto de la transposición de la Directiva de Servicios*

Debido a la necesidad de transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, y siguiendo las pautas de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, el Gobierno andaluz aprobó el Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas leyes en materia de comercio, turismo, carreteras, juegos y patrimonio histórico, entre otras. En lo que se refiere al turismo, el Decreto-Ley 3/2009 modificó la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, para garantizar su compatibilidad con la Directiva de Servicios en una serie de procedimientos⁵³.

Básicamente, el régimen general de establecimiento para el ejercicio de una actividad de servicios pasa de la sujeción a autorización previa a una mera declaración responsable que facilite el control de la actividad. En definitiva, de un control previo de la Administración basado en la autorización previa se pasa a un control a posteriori basado en la actuación inspectora. En este sentido, la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía pierde su carácter autorizador para desempeñar un papel necesario como instrumento de información para la actuación inspectora así como de fuente estadística. Ello conlleva una modificación considerable del procedimiento de inscripción en el que ésta se conceptúa como un acto debido de la Administración que trae causa de la mera declaración responsable⁵⁴.

El Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, sería convertido en la Ley 3/2010, de 21 de mayo, y antes de ello se aprobó el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al

⁵³ Según la exposición de motivos del Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, la Ley del Turismo experimenta una profunda reforma en la ordenación de la actividad turística tradicionalmente basada en el esquema clásico de intervención jurídico-público de «policía administrativa». Esto es, mediante el establecimiento de una reglamentación estricta de requisitos iniciales exigibles para el ejercicio de la actividad controlables a priori mediante el instituto de la autorización administrativa; lo que se ve acompañado por el despliegue de una actividad administrativa de control e inspección y, en su caso, sancionadora por parte de las Administraciones competentes.

⁵⁴ El Decreto-Ley 3/2009 también incide en la concepción tradicional de determinados servicios turísticos, especialmente, la intermediación turística realizada por agencias de viajes a las que se asigna, con carácter exclusivo, la organización y/o comercialización de viajes combinados de acuerdo con lo establecido por el Real Decreto Legislativo 1/2007 de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. Finalmente, se da una nueva redacción a la habilitación de guías de turismo acorde con los principios de la Directiva.

Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre. En concreto, este Decreto 80/2010, de 30 de marzo, supuso la modificación de los reglamentos siguientes⁵⁵:

- Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía: se ve afectado en gran medida por la transposición, por cuanto se trata del instrumento que aglutina la inscripción de todos los establecimientos y sujetos turísticos. Con las modificaciones introducidas, se sustituye el régimen de autorización previa para poder ejercer la actividad turística, por una declaración responsable ante la administración turística, primando de esta forma el control a posteriori que se llevará a cabo mediante la actuación de los servicios de inspección turística.
- Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo: fundamentalmente se ve modificado en aquellos preceptos relacionados con la actividad de turismo activo, desapareciendo la exigencia de requisitos no turísticos y reforzándose la obligación de ofrecer información a las personas usuarias por parte de las entidades prestadoras del servicio.
- Decreto 202/2002, de 16 de julio, de oficinas de turismo y de la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía: se suprime toda referencia al procedimiento de inscripción por cuanto se entiende aplicable la nueva forma de proceder a la inscripción mediante la presentación de una declaración responsable.
- Decreto 214/2002, de 30 de julio, regulador de los guías de turismo de Andalucía: además de a la Directiva de Servicios, en este caso, la adaptación es también a la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales⁵⁶.
- Decreto 301/2002, de 17 de diciembre, de agencias de viajes y centrales de reservas: se efectúan modificaciones sustanciales, centradas en la eliminación del régimen de exclusividad que tenían las agencias de viajes respecto a las actividades determinadas en el mismo Decreto en su artículo 8, salvo en la comercialización o contratación de viajes combinados, actividad para la que se mantiene el régimen de exclusividad para las agencias de viajes. Además, con la modificación, la intermediación en servicios turísticos puede ser desarrollada por cualquier operador turístico y se elimina la regulación de las centrales de reservas.

⁵⁵ Además, se facultó al Consejero de Turismo, Comercio y Deporte para publicar, mediante Orden, con las modificaciones que se introducen en el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, un texto integrado por cada uno de los Decretos afectados.

⁵⁶ Ratificando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Sevilla, de 28 de septiembre de 2006 (Recurso contencioso-administrativo núm. 1144/2002), el Tribunal Supremo en sentencia de 28 octubre 2009 (Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, rec. 1803/2007), había declarado la nulidad del párrafo segundo del artículo 2 del Decreto 214/2002, de 30 de julio, regulador de los guías de turismo de Andalucía, por infringir el principio de jerarquía normativa dentro del propio ordenamiento autonómico, al ser contrario a la Ley 12/1999, y falta de acomodación de la normativa andaluza a las exigencias derivadas de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el 22 de marzo de 1994 en el asunto C-357/92, Comisión contra el Reino de España.

- Decreto 164/2003, de 17 de junio, de ordenación de los campamentos de turismo: se suprimen, entre otros, requisitos tales como la necesidad de comunicar los precios a la administración turística o de que los reglamentos de régimen interior de los campamentos de turismo hayan de ser aprobados y diligenciados por dicha Administración.
- Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros: se suprime la necesidad de cumplimiento de algunos requisitos, tales como los señalados anteriormente para los campamentos de turismo, o el de contar con personal con determinados requisitos de idiomas.
- Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía: se suprimen requisitos prohibidos por la Directiva de Servicios.

2.3. La Ley 13/2011, de 23 diciembre, del Turismo

2.3.1. La justificación y elaboración de la Ley 13/2011

Tras la modificación de la Ley 12/1999 por la Ley 3/2010 pudiera pensarse que no era necesaria una nueva Ley. No obstante, el Gobierno andaluz consideró que la Ley 12/1999 no atendía la incidencia del turismo sobre el territorio. Como señalara la posterior exposición de motivos de la Ley 13/2011:

«La Ley hasta la fecha vigente y su desarrollo reglamentario han prestado una atención especial a la ordenación de los servicios turísticos, como son los de alojamiento, intermediación u organización de actividades de turismo activo. Sin embargo, la oferta turística presenta otros componentes relacionados con el entorno donde se desenvuelve la vivencia de la persona usuaria de servicios turísticos, mereciendo especial atención aspectos como la correcta conservación de los recursos y la apropiada configuración de los espacios del destino turístico.

El nivel de satisfacción viene determinado por la experiencia global que se obtiene, no sólo de los servicios turísticos prestados sino, junto a ello, de todo el conglomerado de elementos relativos al entorno; la ordenación del turismo tiene, pues, una significativa dimensión territorial, ambiental y paisajística.

Pese a la relevancia del aspecto territorial en la ordenación turística, ni la legislación sobre ordenación del territorio ni la propia Ley del Turismo andaluzas contenían, en sus respectivos instrumentos de planificación objetivos, previsiones de carácter específicamente turístico-territorial que se hace necesario incorporar a esta nueva Ley, que prevé una serie de instrumentos de planificación y ordenación de los recursos turísticos de Andalucía, siendo el Plan General del Turismo el instrumento básico y esencial para todo el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma. En esta Ley se establecen también otros instrumentos que deberán ajustarse a las especificaciones y directrices del citado Plan. Se trata de los Marcos Estratégicos

para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas; la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía; los Programas de Recualificación de Destinos; los Planes Turísticos de Grandes Ciudades, y los Programas de Turismos Específicos.

Con estos instrumentos será posible establecer políticas turísticas diferenciadas y sostenibles para los distintos territorios de que se compone Andalucía y para los diferentes segmentos que conforman el sistema turístico regional. En este proceso es de gran importancia el establecimiento de mecanismos de colaboración y participación entre las Administraciones Públicas y la iniciativa privada».

Lo cierto es que, en un sector tan dinámico y de valor estratégico como es el turismo, algunas Comunidades Autónomas ya habían renovado sus leyes generales de turismo⁵⁷, proceso de aprobación de leyes de nueva generación que ha seguido desde entonces⁵⁸. En síntesis, en estas leyes de segunda generación se trata de superar la perspectiva claramente sectorial y limitada de las leyes de los 90, más allá de la mera remisión a la legislación específica que sea aplicable (cultura, medio ambiente...), y como ha venido proponiendo un sector de la doctrina, sin abandonar el aspecto de prestación/recepción de servicios tan relevante y necesario en la intervención administrativa en el sector turístico, potenciar la horizontalidad de la política turística mediante un tratamiento integral de su ordenación⁵⁹.

Sobre la tramitación del anteproyecto de ley, cabe destacar el dictamen del Consejo Económico y Social de 16 de mayo de 2011, conforme a lo establecido en el artículo 4.1

⁵⁷ Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo, de Asturias; Ley 13/2002, de 21 junio, de Turismo de Cataluña; Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón; Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de turismo de Galicia; Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de turismo de Castilla y León; Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura.

⁵⁸ Entre otras, Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias; Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia.

⁵⁹ O. BOUAZZA ARIÑO, *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006, pp. 160 y 161; A. VILLANUEVA CUEVAS, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 28 (2011), pp. 30 y 31. Nosotros mismos lo apuntamos en relación con la ordenación del turismo rural, cuando señalamos que las normas autonómicas son aún, en gran medida, disposiciones de corte sectorial, en las que los fines fundamentales son la defensa de la clientela y del producto turístico, principalmente mediante la determinación de unos estándares de calidad de las infraestructuras y servicios turísticos. «Pero este planteamiento unidimensional pasa por alto que lo característico del turismo rural es la integración de valores medioambientales y antropológicos que aún se conservan en el medio rural: la fusión de naturaleza y cultura. Por esta razón, la calidad del turismo rural no se reduce a la calidad del producto estrictamente turístico, sino que se extiende a la calidad del entorno mismo (del paisaje, de los recursos naturales y culturales), cuyo deterioro significaría el estrangulamiento a medio y largo plazo de este producto, al desvalorizar el capital sobre el que se cimenta. Y, por ello, es preciso que la normativa sobre turismo rural incorpore los instrumentos que impulsen un tratamiento más global e integrado de esta actividad». S. FERNÁNDEZ RAMOS, «La ordenación del turismo rural en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58, 2005, p. 108.

de la Ley 5/1997, de 16 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía⁶⁰. Asimismo, debe señalarse el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de 16 de junio de 2011 (Núm.: 422/2011). El proyecto de Ley entró en el Parlamento Andaluz el 17 de junio de 2011⁶¹, sin que se presentara ninguna enmienda de totalidad al mismo⁶². Seguidamente se presentaron 78 enmiendas al proyecto de ley: 10 de grupo parlamentario Socialista, mayoritario en la Cámara; 26 del grupo parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, y el resto del grupo parlamentario Popular de Andalucía⁶³. Finalmente, el 14 de diciembre de 2011 fue aprobada el proyecto de ley, con el apoyo de los grupos parlamentarios Socialista e Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, y con la abstención del grupo parlamentario Popular de Andalucía⁶⁴.

2.3.2. Aspectos generales de la Ley 13/2011

La sistemática de la Ley 13/2011 es muy similar a la de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, a la que naturalmente deroga, y, de hecho, buena parte del contenido de la Ley procede de la Ley 12/1999 (con no pocos preceptos reproducidos al pie de

⁶⁰ En general, el parecer del Consejo Económico y Social sobre el Anteproyecto de Ley fue positivo, entendiendo que la nueva ley va a ser un instrumento fundamental para garantizar el desarrollo sostenible que requiere nuestra actividad y nuestra industria turística. Y donde a juicio de este Consejo se produce una innovación de especial trascendencia para el sector turístico, es en el diseño del nuevo marco de coordinación y colaboración entre la política turística y la política territorial. Se da sentido así a una exigencia de la propia realidad, dado que el fenómeno turístico tiene mucho que ver con los ámbitos territoriales en los que se desarrolla.

⁶¹ Proyecto de Ley 8-11/PL-000005, del Turismo de Andalucía. BOPA núm. 705 de 24 de junio de 2011.

⁶² El 21 de julio de 2011 se celebró el debate de totalidad del Proyecto de Ley. El sr. Alonso Alonso, Consejero de Turismo, Comercio y Deporte, señaló que «hay dos elementos fundamentales que aparecen a lo largo y a lo ancho de la ley, dos elementos esenciales que son, por un lado el turista –el turista se convierte en el corazón de la ley–, y el segundo, la sostenibilidad como paradigma de un desarrollo turístico que consideramos irrenunciable, porque lo miramos no solo con ojos de hoy, sino con ojos de mañana». DSPA Plenos 125, 21 de julio de 2011.

⁶³ BOPA 768, de octubre de 2011.

⁶⁴ DSPA Plenos 138, 14 de diciembre de 2011. El representante del grupo parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía explicó así el apoyo final al Proyecto de Ley: el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida registró 26 enmiendas al texto. Y tenemos que decir que el resultado, señorías, ha sido satisfactorio: por un lado, encontramos 10 enmiendas que presentó el Grupo Parlamentario Socialista, que fueron recogidas en un primer momento y que coincidían básicamente con un número importante de enmiendas de Izquierda Unida Los Verdes, referentes, sobre todo, a los derechos de los usuarios, a los alojamientos rurales y a la accesibilidad universal que debe primar en todos los establecimientos. Por otro lado, finalmente, han sido hasta 13 enmiendas las que, de manera transaccionada, se han podido incorporar del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, que han sido incorporadas, como digo, que las encontramos ya hoy en el proyecto de ley que está en las carpetas, y que me gustaría destacarles dos de ellas: la primera, sobre el acceso de los pueblos a la consideración de municipio turístico. Hemos intentado que haya una corresponsabilización mayor de estos municipios que quieren acceder a tal consideración, sobre todo en lo que hace referencia a la calidad turística a través de la realización de planes municipales específicos que contribuyan a arrimar el hombro Administración con Administración, con los agentes sociales y económicos, para mejorar, como decía, esa calidad de la oferta turística».

la letra), si bien sorprendentemente la exposición de motivos de la Ley 13/2011 omite cualquier una referencia completa a la Ley 12/1999 (se refiere a ella como «La Ley hasta la fecha vigente», o «la Ley del Turismo»).

Las novedades responden formalmente a la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y a la incidencia en el sector turístico de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior. En este punto, debe destacarse la proyección que sobre la regulación de la Ley 13/2011 ha tenido la citada Ley 3/2010, de 21 de mayo, por la que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE.

Las definiciones contenidas en la Ley 13/2011 está tomadas en general de la Ley 12/1999, si bien se aprecian tres diferencias. En primer lugar, y a diferencia de la Ley 12/1999, la Ley 13/2011 incluye una definición de *turismo*: las actividades que las personas realizan durante sus viajes y estancias en lugares distintos a su entorno habitual, por periodos temporales determinados –art. 2.a)–, útil para entender el resto de definiciones legales (servicio turístico, empresa turística, recurso turístico, establecimiento turístico, Administración turística, o turista)⁶⁵. La definición, no prevista en el anteproyecto de ley, se incluyó a sugerencia del Consejo Consultivo de Andalucía⁶⁶.

En segundo lugar, se observan diferencias en la definición de *servicio turístico*. Así, según la Ley 12/1999, servicio turístico es el servicio que tiene por objeto atender alguna necesidad, actual o futura, de los usuarios turísticos o de aquellos otros que lo demanden, relacionada con su situación de desplazamiento de su residencia habitual por motivos distintos a los de carácter laboral⁶⁷. En cambio, según Ley 13/2011 servicio turístico

⁶⁵ Con todo, la definición estaba implícita en la noción de la Ley 12/1999 de *actividad turística*, como «conjunto de los servicios prestados, o susceptibles de ser prestados, a los usuarios turísticos y a aquellos otros que lo demanden, con el propósito o el resultado de atender alguna necesidad de éstos *derivada de su situación*, actual o futura, *de desplazamiento de su residencia habitual*, así como las actuaciones públicas en materia de ordenación y promoción del turismo» –art. 2.b)–.

⁶⁶ En concreto, el Consejo Consultivo Andaluz sugirió que podría partirse de la definición de la Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas, que considera que el turismo comprende las actividades que las personas realizan durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período consecutivo inferior a un año y mayor a un día, con fines de ocio, por negocios o por otros motivos. «Ello no quiere decir que se siga al pie de la letra dicha definición, en la medida en que el Anteproyecto de Ley acoge un concepto más amplio, sino que, por ejemplo, se establezcan referencias temporales de máximos y mínimos». No obstante, como puede verse, el texto legal renunció a fijar tales referencias temporales. No puede dejar de reseñarse la casi identidad con la definición de “turismo” contenida ya en el Preámbulo de la Ley 48/1963, de 8 de julio, de Competencias Turísticas: “el movimiento y estancia de personas fuera de su lugar habitual de trabajo o residencia por motivos diferentes a los profesionales habituales de quien los realiza”,

⁶⁷ En la definición de la Ley 12/1999 de servicio turístico se incurría en una cierta tautología, pues, por un lado, se definen los servicios turísticos en relación a las necesidades y demandas de los usuarios turísticos, y, por otro lado, los usuarios turísticos son definidos como los destinatarios finales de algún “servicio turístico” –art. 2.i)–.

es la actividad que tiene por objeto atender alguna necesidad, actual o futura, de las personas usuarias turísticas o de aquellas otras personas que lo demanden, relacionada con su situación de desplazamiento de su residencia habitual y que, asimismo, haya sido declarada por esta Ley o por sus reglamentos de desarrollo –art. 2.c)–. Es decir, no se exige ya que el desplazamiento de la residencia habitual obedezca a motivos distintos a los de carácter laboral, pero se exige una cierta tipificación de los servicios turísticos, en el sentido de que la actividad debe ser declarada como servicio turístico por la Ley o por sus reglamentos de desarrollo. No obstante, lo cierto es que esta exigencia de tipificación de los servicios turísticos estaba ya presente en la Ley 12/1999, si bien no en la propia definición. En efecto, tras declarar directamente una serie de servicios turísticos, la Ley 12/1999 dispuso que a los efectos de serles de aplicación la propia Ley y sus normas de desarrollo, «reglamentariamente podrá reconocerse carácter turístico a cualesquier otros servicios distintos de los señalados en el apartado anterior y que sean susceptibles de integrar la actividad turística» –art. 27.2–⁶⁸.

Y, en tercer lugar, la Ley 13/2011 incluye la noción de *actividades con incidencia en el ámbito turístico*, no prevista en la Ley 12/1999, entendiéndose por tales aquellas actividades relacionadas con el turismo que favorecen el movimiento y la estancia de turistas y contribuyen a la dinamización del sector turístico y que, asimismo, presentan una vinculación funcional susceptible de generar una sinergia económica entre los mismos. En tal sentido, la propia exposición de motivos de la Ley 13/2011 declara lo siguiente: «Otra de las apuestas de esta norma es la de dar cabida a todas las empresas, tanto turísticas como aquellas otras que incidan en este ámbito, entendiéndose el turismo no sólo como la satisfacción de las necesidades básicas de quienes nos visitan como turistas, sino como una atención integral a estas personas, lo que supone la consideración de otras actividades con incidencia en el sector que implican a las pequeñas y medianas empresas andaluzas, contribuyendo así al desarrollo económico y cultural de nuestra región»⁶⁹.

Por lo demás, la Ley 13/2011 de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía, ha sido objeto de una modificación puntual, mediante el Decreto-ley 1/2013, de 29 de enero, por

⁶⁸ Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, “Régimen general de los establecimientos, servicios y empresas turísticas. La información turística. Los establecimientos de restauración”, VV AA, *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, pp. 221-284.

⁶⁹ En concreto, según la Ley 13/2011 –art. 29–, tienen la consideración de actividades con incidencia en el ámbito turístico las siguientes: a) Las actividades deportivas, tales como las desarrolladas en estaciones de esquí, campos de golf, puertos deportivos, campos de polo u otros. b) El ocio, entretenimiento y esparcimiento, especialmente parques temáticos, acuáticos, zoológicos o botánicos. c) Los balnearios, spas u otras instalaciones o actividades saludables relacionadas con el bienestar de las personas. d) Las actividades de intermediación de servicios turísticos no incluidas en la letra b) del apartado 1 del artículo anterior. e) Las actividades dirigidas a prestar servicios de recepción a las personas usuarias turísticas. f) Las actividades relacionadas con el conocimiento de la lengua castellana por personas extranjeras, así como la prestación de servicios que potencien el turismo cultural y el flamenco en Andalucía. g) El transporte turístico, tales como autobuses con recorridos panorámicos, coches de caballos, alquiler de bicicletas u otros.

el que se establecen medidas urgentes en el ámbito comercial, turístico y urbanístico. En concreto, se añade una disposición adicional (la segunda) a la Ley 13/2011 relativa a los procedimientos de declaración de campos de golf de interés turístico⁷⁰.

Finalmente, al igual que sucedió con la Ley 12/1999, la Ley 13/2011 precisa de un importante desarrollo normativo. En tal sentido, el IV Pacto Andaluz por el Turismo, «Acuerdo por la Sostenibilidad, el Empleo, la Excelencia y la Competitividad del Sector Turístico Andaluz», firmado el 18 de febrero de 2013, contempla como uno de sus Acuerdos el desarrollo reglamentario de la Ley del Turismo de Andalucía, con la previsión de la modificación de la mayoría de los Decretos actuales (Municipio Turístico, Turismo en el medio rural y turismo activo, Registro de Turismo de Andalucía, oficinas de turismo, agencias de viajes, campamentos de turismo, establecimientos hoteleros, guías turísticos), y la aprobación de nuevos reglamentos (Decreto sobre la unidad para la asistencia al turista en el marco de la Red de Oficinas de Turismo), así como un análisis comparado del sector de la restauración para su posible regulación.

3. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO

3.1. La Consejería competente en materia de turismo

Siguiendo al pie de la letra lo ya dispuesto en la Ley 12/1999 –art. 9.1–, la Ley 13/2011 dispone la Junta de Andalucía ejercerá sus competencias administrativas sobre el turismo a través de la Consejería que en cada momento las tenga atribuidas –art. 6.1–⁷¹.

Durante buena parte de las décadas los 80 y primera de los 90, las competencias en materia de turismo se residenciaron en el departamento competente en materia de Economía o a otros departamentos más amplios, lo cual tenía una innegable lógica, pues el turístico es un sector económico, sin embargo, carecía del nivel político que corresponde al sector de

⁷⁰ El Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía, estableció para los procedimientos de declaración de campos de golf de interés turístico un plazo de resolución de seis meses y el sentido positivo del silencio administrativo. Sin embargo, dada la experiencia acumulada desde su entrada en vigor, y en base a lo dispuesto en los artículos 42.2 y 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el artículo 3.11 de Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, el Gobierno andaluz considera que en este tipo de procedimientos concurren razones imperiosas de interés general, como son la protección del medio ambiente y del entorno urbano, que justifican la modificación, con carácter urgente, del sentido del silencio administrativo, evitando que se adquieran por parte de los promotores derechos sobre materias de especial interés general, careciendo de los requisitos legales para ello.

⁷¹ Véase, con carácter general, S. FERNÁNDEZ RAMOS, «La organización de la Administración de la Junta de Andalucía», en VV AA, *Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía*, IAAP, Sevilla, 2011, pp. 111-220.

mayor peso en la economía andaluza, asignándose a una simple dirección general⁷². Esta situación cambió a partir de 1996, con la creación de la entonces Consejería de Turismo y Deporte⁷³, que se ha mantenido desde entonces con algunas variantes⁷⁴. En la actualidad, el Decreto 212/2015, de 14 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo y Deporte, establece los siguientes órganos directivos centrales con competencias específicas en materia de turismo:

- *Secretaría General para el Turismo*. Con nivel orgánico de Viceconsejería, a este órgano se asignan las competencias de impulso, dirección, coordinación, evaluación y control de las políticas que desarrolle la Consejería en materia de turismo⁷⁵.
- *Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo*. Depende directamente de la Secretaría General para el Turismo, y le corresponden las funciones que determina, con carácter general, el artículo 30 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de

⁷² El Decreto 223/1990, de 27 de julio, de reestructuración de Consejerías, asignó en su artículo 3.º las competencias de ordenación y promoción del sector a la Consejería de Economía y Hacienda, y en concreto a la Dirección General de Turismo. Por su parte, el Decreto 1.487/1994, de 2 de agosto, asignó las competencias a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, a la que se adscribió la Dirección General de Turismo estuvo adscrita.

⁷³ Mediante Decreto 132/1996, de 16 de abril, sobre reestructuración de Consejerías, el turismo es asignado a la Consejería de Turismo y Deporte, cuya estructura orgánica fue establecida por Decreto 181/1996, de 14 de mayo.

⁷⁴ En la legislatura siguiente (2000-2004) se mantuvo la misma Consejería y su organización, conforme al Decreto 6/2000, de 28 de abril, sobre reestructuración de Consejerías. En la legislatura sucesiva (2004-2008), mediante Decreto 11/2004, de 26 de abril, sobre reestructuración de Consejerías, se configuró la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, desarrollada por el Decreto 240/2004, de 18 de mayo, que aprobó su estructura orgánica. Esta misma configuración se mantuvo en la En la legislatura sucesiva (2008-2012) mediante Decreto del Presidente 10/2008, de 19 de abril, de las Vicepresidencias y sobre reestructuración de Consejerías. No obstante, en la legislatura siguiente (2012-2015), por Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de mayo, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, se configuró como Consejería de Turismo y Comercio, para volver a la configuración inicial de Consejería de Turismo y Deporte en la legislatura actual, mediante Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías.

⁷⁵ En particular, le corresponden las siguientes competencias: a) La formulación de las estrategias y la programación de directrices en materia de planificación turística. b) El impulso, la elaboración, la ejecución y el seguimiento del Plan General del Turismo o de los instrumentos de planificación que lo desarrollen. c) La elaboración y tramitación de proyectos normativos en materia turística relacionados con la planificación y la promoción, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Secretaría General Técnica. d) El fomento de la actividad económica turística y de aquellas actuaciones enmarcadas en los distintos instrumentos y programas de ordenación de los recursos turísticos, potenciando su diversificación y el diseño de nuevos productos turísticos en un contexto de colaboración público-privada. e) La instrucción y elaboración de la propuesta de resolución en los procedimientos de declaración de campos de golf de interés turístico. f) El impulso de la innovación y de la modernización tecnológica de las empresas y establecimientos turísticos. g) La promoción interior y exterior de Andalucía como destino turístico. h) La potenciación de la comercialización turística directa a través de las nuevas tecnologías. i) El control de la explotación de los establecimientos de alojamiento turístico cuya titularidad sea de la Administración de la Junta de Andalucía. j) El establecimiento de directrices y programas en materia del servicio de información turística prestado por las oficinas de turismo y, en particular, respecto de la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía. k) Cualesquiera otras que le atribuya la legislación vigente.

Administración de la Junta de Andalucía, así como impulsar la estrategia de actuación en materia de calidad turística orientada a la asistencia y atención a turistas⁷⁶. Debe significarse que en alguna legislatura llegaron a crearse hasta tres direcciones generales en materia de turismo⁷⁷.

En otro orden, en el ámbito periférico, las competencias sobre turismo se ejercen por la Delegación Territorial de Cultura, Turismo y Deporte (Decreto 304/2015, de 28 julio, por el que se modifica el Decreto 342/2012, de 31, de julio)⁷⁸.

3.2. Los órganos colegiados adscritos a la Consejería competente en materia de turismo

3.2.1. Simplificación organizativa

La Ley 12/1999 dispuso que adscritos a la Consejería competente en materia turística existirán los siguientes órganos: a) el Consejo Andaluz del Turismo; b) el Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo; la Oficina de la Calidad del Turismo; d) la Escuela Oficial de Turismo –art. 9.2–⁷⁹.

⁷⁶ 2. En particular, son competencias de la Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo: a) La planificación, seguimiento y evaluación de la estrategia de calidad turística, en el marco de la planificación general turística. b) El diseño y la planificación de las acciones dirigidas a la potenciación de la innovación y la modernización tecnológica de las empresas, establecimientos y servicios turísticos. c) La elaboración y tramitación de proyectos normativos relativos a la oferta turística, sin perjuicio de las competencias asignadas a la Secretaría General Técnica. d) La gestión y ejecución de las acciones y programas destinados al apoyo y fomento de la actividad turística, así como de los dirigidos a la potenciación de la calidad e innovación. e) La coordinación del Registro de Turismo de Andalucía. f) La elaboración, seguimiento y evaluación de los planes de inspección en materia de turismo, velando porque toda la información referida a personas se desagregue por sexo. g) La gestión y control de los servicios, empresas y establecimientos turísticos, así como cualquier otra competencia en materia de inspección turística atribuida reglamentariamente. h) Las actuaciones destinadas a promover la mejora de las infraestructuras y servicios turísticos, en coordinación con las actuaciones a desarrollar directamente por la Secretaría General para el Turismo. i) El establecimiento de medidas para asegurar la efectividad y la garantía de los derechos reconocidos a las personas usuarias de los servicios turísticos. j) El diseño y coordinación de análisis estadísticos, estudios y prospectivas en materia de turismo. k) La difusión de los resultados de aquellas investigaciones que contribuyan al conocimiento y mejora del turismo andaluz. l) El fomento de la formación y el perfeccionamiento de las personas profesionales del turismo. m) Proponer, a la persona titular de la Consejería, la expedición de los títulos de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas y emitir los certificados correspondientes. n) Las demás que le atribuya la legislación vigente.

⁷⁷ Decreto 240/2004: Dirección General de Planificación y Ordenación Turística, Dirección General de Promoción y Comercialización Turística y Dirección General de Calidad, Innovación y Prospectiva Turística.

⁷⁸ R. ZAMORA ROSELLÓ, «Las Administraciones Turísticas Andaluzas», VV. AA., *Manual de Derecho Administrativo del Sector Turístico*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 35 y ss.

⁷⁹ Además se añadía que la Consejería ejercerá, respecto de las empresas de la Junta de Andalucía cuya finalidad esencial sea la promoción y el fomento del turismo, las funciones atribuidas a la Administración de la comunidad autónoma en la normativa aplicable –art. 9.3–.

Por su parte, la Ley 13/2011 –art. 6.2– dispone que adscritos a la Consejería competente en materia de turismo existirán los siguientes órganos:

- a) El Consejo Andaluz del Turismo.
- b) La Comisión Interdepartamental en Materia de Turismo.

Como puede verse, respecto a las previsiones de la Ley 12/1999 desaparecen dos órganos: la Escuela Oficial de Turismo y la Oficina de la Calidad del Turismo. Respecto a la primera, la Escuela Oficial de Turismo fue creada por Decreto 35/1996, de 30 de enero, debido a que el título de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas, equivalente a todos los efectos al de Diplomado en Turismo, que era de competencia estatal fue asumido en 1996 por la Escuela Oficial de Turismo de Andalucía⁸⁰. Por su parte, la Ley 12/1999 incorporó la Escuela Oficial de Turismo a su articulado, calificándolo como el órgano que ejerce las competencias de la Consejería en materia de fomento, coordinación, colaboración y estudio de la formación en materia turística, remitiendo su organización y régimen de funcionamiento a las correspondientes normas reglamentarias –art. 13.2–⁸¹.

Por su parte, la Ley 13/2011 suprimió la Escuela Oficial de Turismo de su articulado y derogó expresamente el Decreto 35/1996, de 30 de enero –disposición derogatoria–, añadiendo que, en tanto se mantengan las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía sobre las enseñanzas oficiales en materia de turismo, las funciones que hasta la fecha venía desempeñando la Escuela Oficial de Turismo de Andalucía serán asumidas por la Consejería competente en materia de turismo (disposición transitoria segunda)⁸².

⁸⁰ Según la Disposición Adicional única del R.D. 604/1996, de 15 de abril, en conexión con la Disposición Adicional única del R.D. 259/1996, de 16 de febrero.

⁸¹ La disposición transitoria tercera de la Ley 12/1999 añadió que, además de las funciones establecidas en el artículo 13 de la presente Ley y sin perjuicio de las competencias de la Consejería competente en materia de educación, la Escuela Oficial de Turismo de Andalucía ejercerá con carácter temporal las funciones reglamentariamente establecidas respecto de los centros privados de enseñanzas especializadas de turismo. Dichas funciones se ejercerían hasta que tales centros obtuvieran el reconocimiento como Escuelas Universitarias adscritas a la Universidad o hasta que fueran autorizados para impartir las enseñanzas correspondientes a los ciclos formativos de grado superior de Agencias de Viajes, de Alojamiento y de Información y Comercialización Turísticas, de acuerdo con los Reales Decretos 259/1996, de 16 de febrero, y 777/1998, de 30 de abril. Pero dado que por Real Decreto 1795/1999, de 26 de noviembre, el plazo de la integración de las Escuelas Oficiales de Turismo en las Universidades fue ampliado al 1 de octubre de 2004, se dictó la Orden de 23 de julio de 2002, por la que se reguló el calendario para impartir las enseñanzas de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas en centros de enseñanzas especializadas de turismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la cual fue, a su vez, ampliada a dos años más a partir del 1 de octubre de 2004 por Orden de 27 de septiembre de 2004 (hasta 1 de octubre de 2006).

⁸² De conformidad con lo previsto en el Decreto 212/2015, de 14 de julio, por el que se aprueba la actual estructura orgánica de la Consejería de Turismo y Deporte, le corresponde a la Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo la competencia en el fomento de la formación y el perfeccionamiento de las personas profesionales del turismo, así como proponer a la persona titular de la Consejería, la expedición de los títulos de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas y emitir los certificados correspondientes.

De otro lado, la Ley 12/1999 creó la llamada Oficina de la Calidad del Turismo, como órgano de titularidad pública que, contando con la participación de los agentes económicos y sociales y representantes de los consumidores y usuarios, tiene por finalidad velar por la efectividad y garantías de los derechos que la presente Ley reconoce a los turistas y garantizar la calidad de los servicios turísticos que se presten en Andalucía –art. 12–⁸³. La Oficina de la Calidad del Turismo fue desarrollada inicialmente por Decreto 351/2003, de 16 diciembre, el cual fue derogado por Decreto 150/2005, de 21 de junio, que vino a configurar la Oficina como simple órgano colegiado, devaluando su conformación inicial, de aquí que finalmente la Ley 13/2011 no contempló este órgano y derogó expresamente el Decreto 150/2005 –disposición derogatoria–.

3.2.2. *El Consejo Andaluz del Turismo*

Antes incluso de la aprobación del Estatuto de Autonomía de 1981 se creó, mediante Decreto 25/1980, de 15 de septiembre, el Consejo de Turismo de Andalucía⁸⁴. Por su parte, la Ley 12/1999 dispuso que, sin perjuicio de la existencia de otros órganos consultivos de carácter general de la Administración de la Junta de Andalucía, el Consejo Andaluz del Turismo es el órgano consultivo y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo –art. 10.1–. Asimismo, la Ley 12/1999 precisó que en el Consejo Andaluz del Turismo estarán representadas las entidades locales andaluzas, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como aquellas otras organizaciones que se establezcan reglamentariamente –art. 10.2–⁸⁵.

Por lo demás, como es práctica común en relación con las estructuras orgánicas, la Ley 12/1999 dispuso que su organización y régimen de funcionamiento se establecerá reglamentariamente, pudiendo crearse comisiones de acuerdo con lo que disponga su Reglamento de Régimen Interior –art. 10.3–. En tal sentido, se aprobó el Decreto 21/2002, de

⁸³ La Oficina de la Calidad del Turismo tenía como funciones principales: a) Analizar toda la información de interés relacionada con la prestación de servicios turísticos. b) Velar por la calidad de los servicios turísticos que se presten en Andalucía; a tal efecto realizará estudios y formulará propuestas a la Consejería competente en materia turística sobre los criterios para otorgar distintivos a aquellos servicios o establecimientos turísticos que lo merezcan por su especial calidad, todo ello de acuerdo con los requisitos que se determinen reglamentariamente. c) investigar y analizar los aspectos económicos, sociales, laborales o de otra índole que puedan incidir en la calidad del turismo, potenciando dicha investigación por parte de otras Administraciones y entidades.

⁸⁴ Este Decreto fue modificado en su estructura orgánica y funciones por el Decreto 155/1982, de 13 de octubre.

⁸⁵ Además de los representantes de la propia Administración de la Junta de Andalucía, el Decreto 21/2002, de 29 de enero, dispuso los miembros siguientes: Seis representantes de los municipios y provincias de Andalucía. Seis representantes de las organizaciones empresariales más representativas de Andalucía. Tres representantes por cada una de las dos organizaciones sindicales más representativas de los trabajadores de Andalucía. Tres representantes de las organizaciones de consumidores y usuarios de Andalucía. Cuatro personas técnicas o expertas de reconocido prestigio en materia de turismo.

29 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz de Turismo⁸⁶.

Por su parte, la Ley 13/2011 dispone que, sin perjuicio de la existencia de otros órganos consultivos de carácter general, el Consejo Andaluz del Turismo es el órgano consultivo y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo – art. 7.1–, precepto que –como puede verse– reproduce el precepto correspondiente de la Ley 12/1999. Asimismo, la Ley 13/2011 ordena que la organización y régimen de funcionamiento del órgano se establecerán reglamentariamente, pudiendo crearse comisiones de acuerdo con lo que se disponga en sus normas de régimen interior.

En tal sentido, por Decreto 232/2013, de 3 de diciembre, se regula la organización y el régimen de funcionamiento del Consejo Andaluz del Turismo, y por Orden de 16 de diciembre 2014, se aprueba el Reglamento de Régimen Interior del Consejo Andaluz del Turismo⁸⁷.

En cuanto a su composición, la propia Ley 13/2011 dispone que en el Consejo Andaluz del Turismo estarán representadas las entidades locales andaluzas a través de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación. Asimismo, formarán parte del citado Consejo las organizaciones empresariales, sindicales y de consumidores y usuarios más representativas, así como aquellas otras que se establezcan reglamentariamente –art. 7.2–. Como puede comprobarse, la única novedad, respecto a lo previsto en la Ley 12/1999, es la precisión según la cual la representación de las entidades locales andaluzas será a través de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación, novedad relativa, pues ya el Decreto 21/2002, de 29 de enero, dispuso que los representantes de las entidades locales serían designados por la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP)⁸⁸.

⁸⁶ Por Orden de 18 de octubre de 2002, se aprobó el Reglamento de Régimen Interior de este órgano consultivo, que fue adoptado por el Pleno del mismo, en sesión celebrada el 15 de octubre de 2002, por mayoría absoluta. Asimismo, por Resolución de la misma fecha de 18 de octubre de 2002, se dio publicidad al Acuerdo de 15 de octubre de 2002, del Pleno del Consejo Andaluz del Turismo, por el que se delegan funciones en la Comisión Permanente, en concreto, todas las funciones enumeradas en el artículo 2.º del Decreto 21/2002, así como la prevista en el artículo 3.3 del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo.

⁸⁷ Habiendo sido aprobada el 21 de abril de 2014, la propuesta de Reglamento de Régimen Interior por mayoría del Pleno del Consejo Andaluz del Turismo. Según el Decreto 232/2013, de 3 de diciembre, la actividad del Consejo se inspira en los principios de participación de los agentes del sector y de defensa de los intereses generales del turismo andaluz, como fin propio del Consejo, potenciando así el desarrollo económico y social de Andalucía y favoreciendo la integración transversal del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las acciones que desarrolle, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.

⁸⁸ Además de la representación de la propia Administración de la Junta de Andalucía, el Decreto 232/2013, de 3 de diciembre, establece la siguiente: 7.º Seis en representación de las organizaciones empresariales más representativas en el sector del turismo en Andalucía, a propuesta de sus propias organizaciones, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo. 8.º Seis en representación de

Respecto a sus funciones, del articulado de la propia Ley 13/2011 se desprende que corresponde al Consejo Andaluz del Turismo las funciones siguientes: informar el Plan General del Turismo –art. 11.8–, así como intervenir en su seguimiento –art. 11.10–, informar los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas –art. 12.4–, así como los Programas de Turismos Específicos –art. 16.1–, y la declaración de Municipio Turístico –art. 20.2–⁸⁹.

Por su parte, de acuerdo con el Decreto 232/2013, de 3 de diciembre, corresponde al Consejo Andaluz del Turismo las funciones siguientes: a) Informar los asuntos que, por su relevancia para el turismo, le sean solicitados por la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo o por las personas titulares de sus órganos directivos. b) Analizar las necesidades del sector y proponer medidas que promuevan la innovación y la calidad turística en Andalucía. c) Dar respuesta a las consultas planteadas por los agentes implicados en el sector. d) Aprobar la propuesta del Reglamento de Régimen Interior del Consejo.

Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo Andaluz del Turismo será consultado preceptivamente en los siguientes supuestos: a) Declaración de Municipio Turístico o, en su caso, la revocación de la misma. b) Elaboración del Plan General del Turismo. c) Aprobación de Programas de Recualificación de Destinos. d) Elaboración y aprobación de Programas de Turismos Específicos. e) Aprobación de Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas. f) Declaración de fiestas, acontecimientos, itinerarios, rutas, publicaciones y obras audiovisuales de interés turístico de Andalucía. g) Transferencia o delegación de competencias en materia de turismo en las entidades locales h) Elaboración de normativa que tenga por objeto la ordenación, planificación o promoción del turismo –art. 3.2–⁹⁰.

las organizaciones sindicales más representativas en el sector del turismo en Andalucía, a propuesta de sus propias organizaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. 9.º Tres en representación de las organizaciones o asociaciones de consumidores y usuarios más representativas de Andalucía, a propuesta del Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía. 10.º Una en representación de las organizaciones vecinales, a propuesta de la Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía. 11.º Una en representación de las asociaciones ecologistas radicadas en Andalucía, a propuesta de la asociación más representativa en el ámbito territorial de Andalucía. 12.º Una en representación de las entidades de la economía social, a propuesta de la entidad más representativa en el ámbito territorial de Andalucía. 13.º Cuatro personas técnicas o expertas de reconocido prestigio en materia de turismo, a propuesta de la vicepresidencia del Pleno del Consejo. 14.º Una persona designada por la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo.

⁸⁹ La Ley 12/1999 también ordenaba el informe del Consejo Andaluz del Turismo para la aprobación de denominaciones geoturísticas –art. 19.4–.

⁹⁰ Asimismo, el artículo 3.3 del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, dispone que, excepcionalmente, la persona titular de la Dirección General de Planificación Turística, de oficio o a instancia de la entidad local afectada, podrá declarar, previo informe preceptivo del Consejo Andaluz de Turismo, como medio rural determinados municipios o áreas integrados en alguno de los apartados anteriores.

Por lo demás, dado el elevado número de personas que integran el Consejo, este funciona en Pleno, en Comisión Permanente y en aquellas otras Comisiones que, en su caso, se creen por el Pleno para el adecuado cumplimiento de sus fines –art. 4.1 Decreto 232/2013–⁹¹.

3.2.3. *La Comisión Interdepartamental en Materia de Turismo*

Ya por Decreto 27/1995, de 14 de febrero, se creó la Comisión Interdepartamental de Andalucía en materia de turismo. No obstante, el I Pacto Andaluz por el Turismo de 1998 contempló la creación de un nuevo órgano colegiado de coordinación interdepartamental, y en tal sentido, mediante Decreto 1/1998, de 7 de enero, se creó el Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo, posteriormente ratificado por la Ley 12/1999 –art. 9.2–, la cual lo definió como el órgano de coordinación y consulta interna de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 11.1–. Dicho Consejo debía actuar bajo la presidencia del titular de la Consejería competente en materia turística y en el mismo debía estar representadas, al menos, las distintas Consejerías cuyas materias tengan relación directa o indirecta con la actividad turística. Su composición y competencias se determinarán reglamentariamente –art. 11.2–⁹².

Por su parte, como se ha señalado antes, la Ley 13/2011 recupera la terminología del Decreto 27/1995, al volver a crear la Comisión Interdepartamental en Materia de Turismo, que se define como el órgano de coordinación y consulta interna de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 8.1–, es decir, en términos idénticos a como la Ley 12/1999 definía el anterior Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo.

Por lo demás, la Ley 13/2011 añade que la Comisión Interdepartamental en Materia de Turismo actuará bajo la presidencia de la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo y en la misma estarán representadas, al menos, las distintas Consejerías cuyas materias tengan relación directa o indirecta con la actividad turística. Su

⁹¹ Por Resolución de la Consejería de Turismo y Comercio de 21-4-2014 se da publicidad del Acuerdo de 21-4-2014, del Pleno del Consejo Andaluz del Turismo, que delegan en la Comisión Permanente todas las funciones que el Decreto 232/2013 atribuye al Consejo.

⁹² Según el Decreto 1/1998, de 7 de enero, correspondían al Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo las funciones siguientes: a) Conocer la situación turística general de Andalucía y la intervención que las diversas Consejerías desarrollan mediante informes de los órganos implicados. b) Informar con carácter previo los programas de actuación que, vinculados al mundo turístico, fueran a ser realizados por la Administración de la Junta de Andalucía. c) Establecer los criterios generales de actuación y las líneas estratégicas básicas que guiarán la actividad de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Turismo. d) Coordinar todas las actuaciones que, en materia de Turismo, puedan afectar al ámbito de acción de distintas Consejerías. e) Realizar cuantas actuaciones relacionadas con el mundo del turismo le sean indicadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. El Decreto 1/1998, de 7 de enero, ha sido finalmente derogado expresamente por el Decreto 97/2016, de 3 de mayo, por el que se derogan determinadas normas reguladoras del sector turístico y deportivo.

composición y competencias se determinarán reglamentariamente –art. 8.2–, determinaciones de nuevo ambas idénticas a las ya ordenadas en la Ley 12/1999 para el anterior Consejo de Coordinación Interdepartamental en Materia de Turismo.

3.3. Otros órganos y estructuras en materia de turismo

De acuerdo con el Decreto 212/2015, de 14 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo y Deporte, están adscritas a la Consejería de Turismo y Deporte, dependiendo de la Viceconsejería y correspondiendo a cada Secretaría General la dirección funcional en las materias relativas a su ámbito competencial, entre otras, las siguientes sociedades mercantiles del sector público andaluz: a) La sociedad mercantil Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, S.A. b) La sociedad mercantil CET URSA Sierra Nevada, S.A. c) La sociedad mercantil Promonevada, S.A. d) La sociedad mercantil Apartahotel Trevenque, S. A. e) La sociedad mercantil Sierra Nevada Club Agencia de Viajes, S. A. Además, se adscribe a la Consejería la Fundación Real Escuela Andaluza de Arte Ecuéstre, cuya dirección funcional la ejercerá la Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo.

De estas entidades debe destacarse la primera, la sociedad mercantil Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, S.A. En lo que se refiere al turismo, su origen se encuentra en la Ley 3/1987, de 13 de abril, del Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), que permitió, en su artículo 5º, la creación de la Empresa Pública de Turismo Andaluz (EPTASA), constituida como sociedad anónima mercantil el 22 de diciembre de 1992, cuyo capital en su totalidad pertenecía al Instituto de Fomento de Andalucía a través de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Económica de Andalucía, S.A.⁹³. Asimismo, conforme al Decreto 83/1994, de 12 de abril, se asignaron a la EPTASA las actividades de información y potenciación del sector turístico andaluz realizadas por las oficinas de información turística de la Consejería competente en materia de turismo, cuya asunción efectiva fue regulada por Orden de 20 de junio de 1994⁹⁴.

Mediante Acuerdo de 27 de julio de 2010, del Consejo de Gobierno, se autoriza la creación de la sociedad mercantil del sector público andaluz, «Empresa Pública para la Gestión del Turismo y

⁹³ El objeto social de esta Empresa pública era la difusión de información que favorezca el desarrollo turístico andaluz, potenciando el sector turístico y cuantas actividades tiendan a tal fin, cumpliendo sus objetivos en coordinación con la *Dirección General de Turismo* y bajo la supervisión de la Consejería. Con el objeto de lograr la mejora y el crecimiento de la industria comercial y artesanal en nuestra Comunidad Autónoma y haciendo uso de las sinergias existentes y de las estrechas relaciones entre todos los sectores implicados, se dispone la modificación del objeto social de la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, S.A. mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de noviembre de 2013.

⁹⁴ La composición del Consejo de Administración de la Empresa fue establecida por Acuerdo de 1 de septiembre de 2004, de su Consejo de Gobierno.

del Deporte de Andalucía, S.A.», mediante la fusión de las sociedades del sector público andaluz preexistentes «Turismo Andaluz, S.A.», y «Empresa Pública de Deporte Andaluz, S.A.»⁹⁵.

Constituye el objeto de la sociedad la realización de actividades y servicios tendentes a la mejora y crecimiento de la industria turística, a cuyo fin desarrollará, principalmente, las siguientes acciones: La realización de actuaciones orientadas al crecimiento y desarrollo de la industria turística en todos sus aspectos. La gestión de las instalaciones turísticas que le sean asignadas o se pongan a su disposición por la Junta de Andalucía, así como la elaboración de planes, ejecución de obras y trabajos que resulten necesarios para la mejor explotación de las mismas. La elaboración de estudios, planes y proyectos relacionados con la planificación turística y los servicios turísticos; La realización de todo tipo de actuaciones, obras y trabajos para la conservación y transformación de los recursos turísticos. La gestión y explotación de bienes inmuebles y servicios afectos al uso turístico. La realización de cuantas actividades se estimen convenientes para la mejora y crecimiento de la oferta turística en sentido estricto, así como de la oferta complementaria, efectuando campañas publicitarias con los medios y bajo la forma adecuada en cada caso. La investigación y el análisis de nuevos productos turísticos. Y en general, cuantas actividades contribuyan al desarrollo turístico en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Además, en 2006 se constituyó la Fundación Centro de Innovación Turística de Andalucía (CINNNTA), entre cuyas iniciativas destaca el diseño y puesta en marcha del proyecto *Andalucía Lab*, que supuso la inauguración en 2012 del mayor Centro tecnológico especializado en turismo de Andalucía, y si bien la presidencia del patronato corresponde a altos cargos de la Consejería y de la empresa pública de turismo, de acuerdo con el Inventario de entes del sector público andaluz, esta fundación no está integrada en el mismo⁹⁶.

Finalmente, mediante Decreto 6/2000, de 17 de enero, se creó el Consejo Asesor en Materia de Turismo, para el estudio y elaboración de normas legales y disposiciones de carácter general (en plena época de desarrollo normativo de la Ley 12/1999)⁹⁷. Esta norma ha sido finalmente derogada expresamente por el Decreto 97/2016, de 3 de mayo, por el que se derogan determinadas normas reguladoras del sector turístico y deportivo. De hecho en un sentido completamente diverso, en el IV Pacto Andaluz por el Turismo, «Acuerdo por la Sostenibilidad, el Empleo, la Excelencia y la Competitividad del Sector Turístico Andaluz», firmado el 18 de febrero de 2013, y en el marco de la cooperación público-privada

⁹⁵ Todo ello de conformidad con lo establecido en los artículos 75 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y 4 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 marzo.

⁹⁶ http://www.juntadeandalucia.es/haciendayadministracionpublica/servicios/inventario/inventario_detalle.htm

⁹⁷ El Decreto 6/2000, de 17 de enero, sufrió una modificación en su artículo 2.º, al añadirse un nuevo apartado 3.º, por el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, con objeto de limitar temporalmente a dos años las funciones de las personas que forman parte de este órgano en su calidad de juristas de reconocido prestigio.

se apunta la posible creación de un Consejo Asesor en el ámbito de la promoción turística, con facultades de codecisión.

4. LAS COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE TURISMO

4.1. Las competencias locales en materia de turismo en la legislación básica sobre régimen local

Las competencias municipales en materia de turismo se contemplaban ya en la legislación sobre régimen local preconstitucional. En la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 igualmente se hace referencia al turismo en el art. 101.h), al establecer que son competencias del municipio, entre otras, el «*fomento del turismo*, protección y defensa del paisaje, museos, monumentos artísticos e históricos, playas y balnearios». Y en los mismos términos se regulan las competencias de los municipios sobre turismo en el art. 101.j) de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950 («*fomento del turismo*, promoción y defensa del paisaje, museos, monumentos artísticos e históricos, playas y balnearios»). Y la misma redacción se mantuvo en el art. 101.j) del Decreto de 24 de junio de 1955, por el que se aprueba el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local⁹⁸.

No obstante, la legislación específica sobre turismo de los años 60 (en particular, la Ley de competencias Turísticas de 1963) supuso, como en otras materias, un fuerte proceso de centralización de las funciones públicas sobre el turismo⁹⁹.

Por su parte, tras la Constitución de 1978, la Ley de Bases de Régimen Local, ya en su versión original de 1985 y siguiendo los precedentes legales mencionados, contempló el turismo entre las competencias propias municipales, si bien no asignó función alguna, limitándose a mencionarlo junto a las «Actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre; turismo» –art. 25.2.m)–, con la consiguiente obligación de la legislación sectorial de atribución a los municipios de competencias en la materia. Lo

⁹⁸ M. CEBALLOS MARTÍN y R. PÉREZ GUERRA “La configuración del derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (2009) núm. 35, pp.456-458. Más aún, como ha recordado F. J. MELGOSA ARCOS («Administraciones locales y turismo: el municipio turístico», *Administración local. VV AA, Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros Fernández*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2011, p. 1167), ya en el siglo XIX, por Real Orden de 27 de noviembre de 1858 se concedió a los Alcaldes de los pueblos la competencia sobre alojamiento y control de viajeros; y en la de 17 de marzo de 1909 se reiteró de nuevo este cometido.

⁹⁹ Es enormemente expresiva la sentencia del Tribunal Supremo de 1964 (citada por GUAITA), que desestimaba la demanda planteada por el Ayuntamiento de Benidorm contra un Reglamento que sustraía indebidamente competencias locales. El Tribunal Supremo utiliza algunos razonamientos del tenor siguiente: “...todo este plan turístico, coronado por el éxito, no puede quedar a la decisión de las corporaciones locales, las cuáles, no por mala fé sino simplemente por falta de gusto artístico, pueden dar al traste con toda la organización tan meticolosamente elaborada, poniendo en riesgo de fracaso una actividad de tal importancia, revelando que hubo razón técnica, económica o de cualquier otra índole que lo hiciera necesario”.

que no llegó a imponer el legislador básico de régimen local es la consideración de los servicios turísticos como servicios municipales obligatorios, lo cual no habría sido descabellado en los municipios a partir de 50.000 habitantes, dada la relevancia del turismo en la economía nacional y local.

Pero, además, es notoria la incidencia sobre el fenómeno turístico de las competencias municipales en otras materias, tales como el patrimonio histórico artístico, la protección del medio ambiente, el suministro de agua y alumbrado público, servicio de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, seguridad pública, entre otras. Pero, sobre todo, debe destacarse el hecho de que el territorio es un elemento fundamental de la política turística, puesto que va a ser en el ámbito territorial de un municipio donde el turista va a proveerse de todos los servicios, ya sean de naturaleza pública o privada, que conforman el producto turístico, lo cual otorga una especial posición a las entidades locales debido a su papel determinante en el urbanismo.

Por su parte, respecto a las Diputaciones Provinciales, aun cuando en la versión original de la LRBRL no se mencionaba expresamente el turismo, la referencia general, al «fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia» –art. 36.1.e)–, se entendió tempranamente que fundamentaba una acción de fomento y promoción del turismo en la provincia, cuya más evidente manifestación ha sido la generalización en buena parte del país de los llamados patronatos provinciales de turismo.

Y la adición por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de la competencia provincial relativa a la «cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito» –art. 36.1.d)–, vino a reforzar este papel de las Diputaciones Provinciales, debido a la innegable vinculación del fomento y promoción del turismo con el desarrollo económico local. De hecho, uno de los objetivos principales en materia de desarrollo local es fomentar la diversificación de actividades económicas, para no depender en exclusiva de las rentas derivadas de las explotaciones agrarias, y para ello una de las medidas más extendidas es justamente el fomento del turismo rural¹⁰⁰.

Finalmente, la reforma de la LRBRL efectuada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, tan controvertida en otros aspectos competenciales, en relación con el turismo ha venido a resaltar doblemente su atribución competencial a los municipios, pues de un lado, desliga el turismo del deporte y de la ocupación del tiempo libre (que pasan a la letra l), y añade dos funciones a la mera

¹⁰⁰ Así la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, en el capítulo dedicado a las medidas para el desarrollo rural sostenible, mencionada en primer lugar la Diversificación Económica, y entre las medidas para esta diversificación se contempla: «Fomentar el turismo rural, en particular a través de una adecuada ordenación de la oferta y la mejora de la demanda turística, con una atención preferente al fomento de un turismo sostenible en las zonas rurales prioritarias, y al agroturismo o turismo ligado a la actividad agraria» –art. 20.e)–.

referencia material: «Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local» (letra h)¹⁰¹.

Pero, además, una de las materias que la Ley 27/2013 configura expresamente como delegables en los municipios es la «Promoción y gestión turística» –art. 27.3.j) LRBRL–, delegación que, en su caso, deberá realizarse conforme a las condiciones ordenadas en la propia Ley básica, y cuya constitucionalidad ha sido avalada (STC 41/2016)¹⁰².

4.2. Las competencias locales en materia de turismo en la legislación andaluza

4.2.1. Las competencias locales en materia de turismo en el marco del Estatuto de Autonomía de 1981

En general, la atribución de competencias a las entidades locales en materia de turismo por parte de la legislación autonómica ha sido muy desigual¹⁰³. Como ha puesto de manifiesto TUDELA ARANDA, a pesar del innegable protagonismo que las Entidades locales poseen

¹⁰¹ Sobre las competencias municipales tras la reforma de la Ley 27/2013, vid. J. M^a, SOUVIRÓN MORENILLA, «Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico», *Cuadernos de Derecho Local* (QDL), núm. 34, febrero de 2014, pp. 80-97; F. TOSCANO GIL, «El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», *REDA*, Julio-Septiembre 2014, págs. 285-320; E. CARBONELL PORRAS, «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias», *R.V.A.P.* núm. especial 99-100. Mayo-Diciembre 2014. Págs. 765-781.

¹⁰² Según el Tribunal Constitucional (F.J. 11), el legislador básico ha pretendido poner el régimen de las competencias delegadas al servicio de la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). El precepto fija un tope temporal (la delegación «no podrá ser inferior a cinco años») y requisitos formales (memoria económica y contenidos de la disposición o acuerdo de delegación) (apartados 1 y 7), pero permanece en el terreno de los principios y criterios generales, precisando que el modo en que las competencias delegadas hayan de ejercerse dependerá de la legislación aplicable; estatal o autonómica, según corresponda (apartado 8). Recoge un listado detallado de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas «podrán delegar» (apartado 3), pero no impone la delegación ni impide que se produzca en otras materias. Al condicionar la efectividad de la delegación a la aceptación municipal (apartado 5), establece una base destinada a «concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada» (SSTC 103/2013, FJ 4, y 143/2013, de 11 de julio, FJ 3).

¹⁰³ En este sentido, un bloque de las leyes turísticas autonómicas obvió cualquier referencia a la posible atribución de responsabilidades en las entidades locales contraviniendo la legislación básica de régimen local, Baleares (Ley 2/1999, de 24 de marzo), Castilla-La Mancha (Ley 8/1999, de 26 de mayo), Extremadura (Ley 2/1997, de 20 de marzo), Madrid (Ley 1/1999, de 12 de marzo), Murcia (Ley 11/1997, de 12 de diciembre) y la Rioja (Ley 22001, de 31 de mayo). Otro bloque de leyes, optó por establecer las competencias de todas las administraciones públicas implicadas en la materia, incluidas las entidades locales, Aragón (artículos 13 y 14 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero), Asturias (artículo 6 de la Ley 7/2001, de 22 de junio), Canarias (artículos 6 y 7 de la Ley 7/1995, de 6 de abril), Cantabria (artículo 6 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo), Castilla y León (artículos 7, 8 y 9 de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre), Cataluña (artículos 68, 70 y 71 de la Ley 13/2002, de 21 de junio). P. L. MARTÍNEZ PALLARÉS, «Las entidades locales en la legislación turística», *QDL*, 9, Octubre de 2005, p. 75.

a la hora de ejecutar la política turística, lo cierto es que ni el pasado ni el presente han sido excesivamente generosos con estos entes territoriales en su relación con la política turística¹⁰⁴. Si en la época del desarrollismo su posición fue abiertamente desplazada por un afán centralizador que sólo veía en las eventuales competencias locales un lastre para el desarrollo del formidable negocio, en la era constitucional el nacimiento de las Comunidades Autónomas ha limitado abiertamente la recuperación del protagonismo que en principio podría pensarse les puede corresponder¹⁰⁵.

En Andalucía, la primera norma autonómica que trata expresamente sobre las competencias turísticas de las entidades locales, fue la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, por la que se regulan las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio. Sin perjuicio de las competencias genéricas de cooperación que se cifran en los municipios de menos de 20.000 habitantes –art. 6–, en el capítulo dedicado a la atribución de competencias a las Diputaciones Provinciales esta ley dispuso –art. 22– lo siguiente: «En materia de turismo, las Diputaciones Provinciales podrán promocionar los recursos, zonas o fiestas de especial interés para la provincia y participar, a través de los Entes territoriales de promoción turística, en el fomento turístico general. La composición, funciones y financiación de dichas entidades será regulada por Ley de la Comunidad Autónoma de Andalucía»¹⁰⁶.

De este modo, esta Ley reconoció como competencia propia de las Diputaciones Provinciales la relativa al fomento y promoción del turismo. Además, la Ley hacía mención a unos «Entes territoriales de promoción turística», expresión que parece referirse a los patronatos provinciales de turismo, si bien la terminología empleada era equívoca, puesto que los patronatos provinciales de turismo no son entes territoriales sino instrumentales. En cualquier caso, la Ley se hace eco de una realidad, que es la actividad de promoción del turismo desarrollada por las Diputaciones Provinciales andaluzas (y del resto del Estado), comúnmente a partir de la figura organizativa de los llamados patronatos provinciales de turismo, técnicamente organismos autónomos locales¹⁰⁷.

¹⁰⁴ J. TUDELA ARANDA, “Régimen local y turismo. Marco legal”, en J. TUDELA ARANDA, *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Huesca, 1997, pp. 212 y ss.

¹⁰⁵ J. SUREDA, “La gestión turística de los municipios españoles”, en V. GRANADOS, *La gestión de la calidad en el municipio turístico*, Sevilla, 1999, pp. 87 y ss.

¹⁰⁶ Sobre las competencias de las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía tras la Ley 11/1988, véase J.I. MORILLO-VELARDE PÉREZ, “Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, *REDA* núm. 65 (1990), pp. 65-94.

¹⁰⁷ Es el caso tanto del patronato provincial de turismo de Cádiz como el de Córdoba, creado éste por acuerdo del Pleno de la Excm. Diputación Provincial de Córdoba de 31 de diciembre de 1991. La peculiaridad de estos organismos es la participación en los órganos de gobierno de representantes de organizaciones variadas, como empresarios, sindicatos, o de la Administración periférica de la Junta de Andalucía.

En efecto, de acuerdo con los estatutos de los patronatos provinciales de turismo, estos organismos desarrollan un amplio abanico de actuaciones de fomento del turismo, tales como; a) Fomentar y favorecer la planificación y promoción del destino turístico de la Provincia. b) Intervenir en los mercados turísticos nacionales e internacionales. c) Establecer los cauces y sistemas adecuados de fomento, planificación, organización, promoción y comercialización, para procurar el mayor desarrollo del sector turístico. d) Organizar actos y eventos para atraer al turismo. e) Realizar acciones y gestiones en todos los ámbitos para mejorar la imagen turística de la Provincia. f) Editar publicaciones, material gráfico y audiovisual y cualquier otro instrumento válido, con especial interés en el desarrollo de las nuevas tecnologías de la sociedad de la información, para divulgar los recursos turísticos de la Provincia. g) Promover el estudio de las peculiaridades turísticas provinciales. i) Fomentar la realización de productos, servicios y actividades tendentes a mejorar, completar o desarrollar los atractivos turísticos de la Provincia, entre otras¹⁰⁸. Asimismo, en ejercicio de la iniciativa económica local, algunas Diputaciones Provinciales han creado también una sociedad mercantil pública para la oferta de establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural¹⁰⁹.

En cuanto a la atribución competencial en las leyes autonómicas sobre turismo, es opinión extendida la escasa “sensibilidad local” de la mayor parte de la legislación turística autonómica¹¹⁰.

No obstante, la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, no respondió a esta pauta general, pues atribuyó expresamente competencias tanto a los municipios como a provincias.

¹⁰⁸ Por ejemplo, Estatutos del provincial de turismo de Córdoba, *Boletín Oficial de la Provincia* nº 186, 30-09-2013.

¹⁰⁹ Como es el caso de Turismo Gaditano SA (TUGASA), empresa pública Diputación Provincial de Cádiz, que gestiona una red de 10 alojamientos turísticos: 8 hoteles, una villa turística (Garazalema) y un complejo turístico (Castillo de Castellar).

¹¹⁰ J TUDELA ARANDA destacaba el escaso carácter municipalista de la Leyes de Turismo (“Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 45-I, 1996, p. 335). A su juicio, a pesar del innegable protagonismo que las Entidades Locales poseen a la hora de ejecutar la política turística, lo cierto es que ni el pasado ni el presente han sido excesivamente generosos con estos entes territoriales en su relación con la política turística (“La Administración Turística”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 15, 1999, p. 119 y “La organización administrativa del turismo”, en R. GARCÍA MACHO, A. RECALDE y M. V. PETIT, *Lecciones de Derecho de Turismo*, Valencia, 2000, p. 65). Similares consideraciones relativas al papel secundario atribuido a los municipios en materia turística encontramos en otros autores como M. M. RAZQUIN LIZARRAGA, (“Organización local del turismo”, en D. BLANQUER, *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial. I Congreso Universitario de Turismo*, Valencia, 1999, p. 45); P.L. MARTÍNEZ PALLARES, (“El gobierno local como ámbito de gestión turística”, en D. BLANQUER, *Turismo. Municipios turísticos, Tributación y contratación empresarial, Formación y gestión del capital humano. III Congreso Universidad y Empresa*, Valencia, 2000, p. 85) y L. PÉREZ DE COSSIO, (“El futuro turístico de las Corporaciones Locales”, en D. BLANQUER, *Turismo. Municipios turísticos, Tributación y contratación empresarial, Formación y gestión del capital humano. III Congreso Universidad y Empresa*, Valencia, 2000, p. 114).

Así, la Ley dedicó un precepto (art. 4) a las competencias de las entidades locales, en el cual se declaraba que sin perjuicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía y atendiendo al principio de coordinación interadministrativa, «las entidades locales, en sus respectivos ámbitos, ejercerán, por sí o asociadas, de conformidad con la presente Ley y con lo establecido en la normativa sobre régimen local, las siguientes competencias y funciones¹¹¹:

- a) La promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés.
- b) La colaboración con la Consejería competente en materia turística, así como con otras entidades locales, en relación a la promoción de zonas y recursos turísticos comunes, conforme a la consideración de Andalucía como destino turístico integral recogido en esta Ley.
- c) El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en lo que atañe a empresas y establecimientos turísticos.
- d) El desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de su competencia.
- e) La gestión de los servicios que les correspondan de acuerdo con la normativa de régimen local, la presente Ley y el resto del ordenamiento jurídico.
- f) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación del sistema turístico.
- g) Cualesquiera otras que pudieran serles atribuidas o delegadas en los términos de la presente Ley y disposiciones que la desarrollen. Y lo cierto es que la propia Ley 12/1999 dispuso que las competencias que reconocía a la Administración de la Junta de Andalucía «podrán ser delegadas en las entidades locales, siempre que sea posible por su naturaleza, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente» –art. 3.2–.

Pero, además, como se ha señalado, la Ley 12/1999 –art. 4.2– dispuso que específicamente corresponde a las Diputaciones Provinciales: «a) La promoción de los recursos, zonas o fiestas de especial interés para la provincia. b) El asesoramiento técnico y el apoyo económico a los municipios en materia de fomento y promoción turística, especialmente a aquellos cuya población sea inferior a veinte mil habitantes». De este modo, la Ley 12/1999 vino a recoger los criterios de la citada Ley 11/1988, esto es una competencia de cooperación referida a los municipios de menos de 20.000 habitantes, y una competencia específica de promoción del turismo.

Finalmente, la Ley 12/1999 atendió las relaciones interadministrativas, al disponer que en el ámbito de la comunidad autónoma, las relaciones entre los diversos entes públicos con competencias turísticas se ajustarán a los principios de coordinación, cooperación, colaboración y descentralización –art. 5.1–. Hasta aquí una remisión, un tanto innecesaria, a principios genéricos de las relaciones interadministrativas, pero seguidamente se añadió lo siguiente: «El Consejo de Gobierno podrá coordinar el ejercicio de las competencias de las entidades locales en materia de turismo en los términos previstos en el artículo 59

¹¹¹ De manera similar, la Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo de Asturias.

de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. A tal efecto, podrá definir los objetivos de interés autonómico y determinar las prioridades de acción pública en relación con la actividad turística a través de los correspondientes instrumentos de planificación, previa audiencia de los entes locales afectados, directamente o a través de las entidades que les representen. La coordinación se llevará a cabo con respeto a los respectivos ámbitos de competencia, sin afectar en ningún caso a la autonomía de las entidades locales». De este modo, la Ley 12/1999 vino a cumplir con la reserva formal de ley establecida por la LRBR en su artículo 59.1, según la cual la facultad de coordinación debe ser atribuida mediante ley sectorial estatal o autonómica al Gobierno o al Consejo de Gobierno, la cual debe precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y límites de la coordinación, así como las modalidades de control¹¹². Debe recordarse el amplio uso del Gobierno andaluz de los instrumentos de planificación en el ámbito del turismo.

4.2.2. *Las competencias locales en materia de turismo en el marco del Estatuto de Autonomía de 2007*

Como es sabido, una de las novedades de la reforma estatutaria aprobada por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, fue la consistente en garantizar a los municipios andaluces un núcleo competencial propio que «será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad» –art. 92.1–. En concreto, el Estatuto establece que los Ayuntamientos tienen competencias propias, en los términos que determinen las leyes, entre otras materias: *Promoción del turismo* –art. 92.2.k)–¹¹³.

En desarrollo de este precepto, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, establece que los municipios andaluces tienen entre otras competencias propias¹¹⁴, las relativas a la Promoción del turismo, «que incluye –art. 9.16–:

- a) La promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés.
- b) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía.
- c) El diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia».

¹¹² Exigencia de reserva de ley impuesta por la doctrina constitucional, que tiene declarado que “la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley” (STC 27/1987).

¹¹³ De modo similar, la reforma de 2006 del Estatuto de Autonomía para Cataluña, había reconocido a los municipios catalanes la competencia sobre la regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y *turístico y fomento de la ocupación* –art. 84.2–.

¹¹⁴ Véase, en general, J. L. RIVERO YSERN, «Las competencias locales», en VV. AA., *Derecho Local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 41 y ss.

Como puede comprobarse, las tres funciones están tomadas casi en términos literales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, si bien se omiten otras funciones también previstas en esta ley. En concreto, las siguientes:

- «La colaboración con la Consejería competente en materia turística, así como con otras entidades locales, en relación a la promoción de zonas y recursos turísticos comunes, conforme a la consideración de Andalucía como destino turístico integral recogido en esta Ley». Realmente de la redacción de la Ley 12/1999 se desprende que no se trata de una competencia propia en sentido estricto, sino más bien de una actuación de cooperación.
- «El otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en lo que atañe a empresas y establecimientos turísticos». La omisión en este caso puede venir justificada en la idea de no condicionar las determinaciones en materia de supresión de licencias, derivadas de la Directiva de Servicios.
- «La gestión de los servicios que les correspondan de acuerdo con la normativa de régimen local, la presente Ley y el resto del ordenamiento jurídico». En este caso la mención de esta competencia era innecesaria, pues la Ley 5/2010, de 11 de junio, parte de la premisa según la cual la gestión de los servicios se encuentra implícita en la atribución de competencias propias –art. 4.2–.
- «Cualesquier otras que pudieran serles atribuidas o delegadas en los términos de la presente Ley y disposiciones que la desarrollen». También es lógica la omisión de este apartado por la Ley 5/2010, pues la transferencia y delegación de competencias es una posibilidad general, que cuenta con un tratamiento propio en la Ley –arts. 16 y ss–.

De otro lado, una de las competencias que sí conserva la Ley 5/2010, la referida a la participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía, se trata evidentemente de una competencia meramente participativa. A este respecto, la Ley 13/2011, de 23 diciembre, del Turismo de Andalucía, establece que el Decreto de formulación del Plan General del Turismo establecerá la composición y funciones de la comisión de redacción, «en la que estarán representadas las entidades locales andaluzas a través de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación» –art. 11.1–, si bien es dudoso que esta participación por representación satisfaga el derecho a participar en el instrumento que reconoce la Ley.

Por su parte, en relación con las Diputaciones Provinciales, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía omite un precepto similar al previsto en la Ley 11/1988, y, de hecho, las únicas competencias materiales de la provincia que contempla son las relativas a las carretas, archivos, museos e instituciones culturales de interés provincial –art. 15–. En todo caso, debe recordarse que las competencias locales determinadas en la Ley 5/2010, de 11 de junio, tienen la consideración de mínimas, de modo que podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales –art. 6.2–.

Sin embargo, a este respecto, la Ley 13/2011, de 23 diciembre, del Turismo de Andalucía, se limita a declarar que son competencias propias de los municipios en materia de turismo «las determinadas en el artículo 9.16 de la Ley 5/2010, de 11 de junio» –art. 4.1–,

remitiéndose por completo a esta ley, sin tener en cuenta que –como acaba de señalarse– las competencias propias previstas en la Ley 5/2010 tienen la consideración de mínimas¹¹⁵.

Además, la Ley 13/2011 –art. 4.2– añade que «la Junta de Andalucía podrá transferir o delegar en los municipios cualesquiera otras competencias en materia de turismo de acuerdo con lo previsto en la sección 4.ª del Capítulo II del Título I de la Ley 5/2010, de 11 de junio». Y la propia Ley 3/2011, como ya hiciera la Ley 12/1999, declara que las competencias atribuidas por la Ley a la Administración de la Junta de Andalucía podrán ser transferidas o delegadas en las entidades locales, de conformidad con lo establecido en los artículos 17 y 19 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía –art. 3.2–.

Al margen de que esta posibilidad ya estaba prevista en la Ley 12/1999 –la novedad sería la posibilidad no sólo de delegar sino también de transferir competencias–, lo cierto es que la previsión es superflua, pues ya cuenta con una ordenación general precisamente en la Ley 5/2010, de 11 de junio, a la que se remite la propia Ley 13/2011. Y, en todo caso, hoy en día estas operaciones de delegación de competencias están sujetas –como nos consta– a las prescripciones ordenadas en la LRBRL –art. 27– tras la reforma operada por la Ley 27/2013.

De otro lado, sí mantiene la Ley 13/2011 el precepto dedicado a las relaciones interadministrativas. Así, se establece que en «el ámbito de la Comunidad Autónoma, las relaciones entre los diversos entes públicos con competencias turísticas se ajustarán a los principios de coordinación, cooperación, colaboración y descentralización» –art. 5.1–, precepto que reproduce el correspondiente de la Ley 12/1999.

Asimismo, la Ley 13/2011 –art. 5.2– establece que el «Consejo de Gobierno coordinará el ejercicio de las competencias de las entidades locales en materia de turismo en los términos previstos en los artículos 58 y 59 de la Ley 5/2010, de 11 de junio. A tal efecto, podrá definir los objetivos de interés autonómico y determinar las prioridades de acción pública en relación con la actividad turística a través de los correspondientes instrumentos de planificación, previa audiencia de los entes locales afectados, directamente o a través de las entidades que los representen. La coordinación que realice la Administración de la Junta de Andalucía no podrá afectar en ningún caso a la autonomía de las entidades locales y se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en el artículo 58.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio»¹¹⁶.

¹¹⁵ La enmienda núm. 48 del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía propuso reproducir en el texto de la ley de turismo las competencias expresadas en la Ley 5/2010, lo cual evidentemente no alteraba el contenido, al tratarse meramente de una cuestión de técnica normativa. BOPA 768, de octubre de 2011.

¹¹⁶ El Anteproyecto se refería a la Administración de la Comunidad Autónoma, pero el Consejo Consultivo Andaluz sugirió su sustitución por la Administración de la Junta de Andalucía, Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Turismo, Núm. 422/2011, de 16 de junio de 2011.

Como puede comprobarse, este precepto se limita también a reproducir el paralelo de la Ley 12/1999, con la única variante de sustituir las referencias al artículo 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, por los preceptos correspondientes de la Ley 5/2010, de 11 de junio –arts. 58 y 59–, lo cual no tiene mayor relevancia, puesto que tales preceptos de la Ley 5/2010 son tributarios de la LRBRL: «El Consejo de Gobierno podrá coordinar el ejercicio de las competencias de las entidades locales en materia de turismo en los términos previstos en el artículo 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. A tal efecto, podrá definir los objetivos de interés autonómico y determinar las prioridades de acción pública en relación con la actividad turística a través de los correspondientes instrumentos de planificación, previa audiencia de los entes locales afectados, directamente o a través de las entidades que les representen. La coordinación se llevará a cabo con respeto a los respectivos ámbitos de competencia, sin afectar en ningún caso a la autonomía de las entidades locales»¹¹⁷.

5. EL MUNICIPIO TURÍSTICO

5.1. El municipio turístico en la legislación turística

5.1.1. Municipio turístico y municipios o zonas de interés turístico

La noción municipio o, más comúnmente, zona de “interés turístico”, entendida como territorio dotado de recursos y atractivos turísticos relevantes, estaba ya prevista en la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de centros y zonas de interés turístico nacional¹¹⁸. En cambio, la noción legal de municipio turístico (en adelante MT) es más tardía, a pesar de que se encuentra en la génesis misma del turismo en nuestro país: como todo el mundo sabe, el desarrollo turístico español se ha centrado históricamente en la explotación del recurso sol y playa en determinados municipios y en determinadas épocas del año. Ello conlleva una problemática específica en la sostenibilidad de los destinos, derivada de la sobrecarga en las infraestructuras y en la prestación de servicios de los citados municipios en temporada alta¹¹⁹.

¹¹⁷ Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, «Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las entidades locales», en VV. AA., *Derecho Local de Andalucía*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 241-291.

¹¹⁸ En ejecución de lo dispuesto en el artículo 3.º del Decreto 2482/1974, de 9 de agosto, se declararon «Territorios de preferente uso turístico», en su integridad, los términos municipales de una serie de municipios (Real Decreto 1077/1977, de 28 marzo).

¹¹⁹ La Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, vino a intentar subsanar esta deficiencia financiera de los municipios turísticos, entendiendo por tales todos aquellos, que no estando incluidos en el nuevo sistema de cesión de recaudación de impuestos del Estado, cumplan dos condiciones: primera, tener una población de derecho superior a 20.000 habitantes y, segunda, que el número de viviendas de segunda residencia supere al número de viviendas principales, de acuerdo con los datos oficiales del último censo de edificios y viviendas –art. 125 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales–. Para estos municipios se prevé una cesión de la recaudación

Como ha señalado el Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015, la «demanda turística se mueve en un marco cada vez más exigente, en el que el turista puede elegir cada año entre diferentes alternativas y, aparte de la elevada elasticidad-precio, la valoración se determina por los servicios privados que contrata directamente (transporte, hotel, restaurante...) pero también por otros componentes que afectan a su experiencia turística (limpieza, calidad de infraestructuras, seguridad, información, sanidad, playas, patrimonio cultural y gastronómico ...) y que no se integran en el precio del paquete que compra a la empresa comercializadora. Para resumirlo en una frase: un hotel de 4 estrellas debe estar en un entorno 4 estrellas».

Así, la primera norma que ordenó la figura del MT, la Ley de Cataluña 8/1987 Municipal y de Régimen Local, declaró que tendrán la consideración de municipios turísticos “aquellos en los que, por afluencia estacional, la media ponderada anual de población turística sea superior al número de residentes, y el número de alojamientos turísticos superior al número de viviendas de residencia primaria” –art. 72.1–¹²⁰.

De este modo, la figura del MT nace para ayudar a los municipios a afrontar los problemas específicos derivados del hecho de que esta población no residente demanda una serie de servicios comunes a los precisados por la población residente –higiene, saneamiento, limpieza de playas, seguridad...–, así como otros servicios específicos –información turística, oferta cultural y de ocio...–. Situación que durante años no se ha tenido presente en el modelo estatal de financiación municipal, el cual tiene como principal factor determinante el de la población de derecho¹²¹.

de los Impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco (2,0454 por 100 de la recaudación líquida imputable a cada uno de ellos). Vid. E. PRADOS PÉREZ, “Los municipios turísticos y su financiación tras la reforma de la ley de haciendas locales”, en *I Congreso Internacional Patrimonio, Desarrollo Rural y Turismo en el Siglo XXI*, Osuna, 2004. Un tratamiento completo de la financiación de los municipios turísticos, lo realizaron J. LASARTE - F. ADAME - J. MARTÍN y J. RAMOS, *Financiación de los municipios turísticos*, Ed. Comares, (2003).

¹²⁰ En este sentido, la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2003 de Administración Local –art. 41.1– definió a los Municipios turísticos como aquellos “que soportan, temporal o estacionalmente, un considerable aumento de su población o reciben un flujo de visitantes que afecta a la viabilidad de los servicios municipales habituales”. Estas determinaciones de la legislación autonómica sobre régimen local tienen origen en la posibilidad contemplada en la Ley Básica de Régimen Local de 1985 de que las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas puedan establecer regímenes especiales para determinadas categorías de Municipios (de carácter rural, histórico-artístico...), entre las que menciona expresamente a «aquellos que tengan predominio en su término de actividades turísticas». Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, “El régimen especial del Municipio Turístico”, *Actualidad Administrativa*, nº. 45, 1994, pp. 668 y ss.; J. SUAY RINCÓN-M. DEL PINO RODRÍGUEZ GONZALÉZ, “Las competencias turísticas de los Municipios. En particular, la categoría de los Municipios turísticos”, *I Congreso Universidad y empresa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 70 y ss.

¹²¹ Esta circunstancia ha situado a los Ayuntamientos ante una difícil tesitura, pues o se ven obligados a incrementar la presión fiscal que deben soportar los ciudadanos residentes, o bien se plantea la degradación del entorno con la excusa de que la especulación urbanística es imprescindible para nivelar los servicios. Vid. J. L. RIVERO YSERN, “Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del Turismo en Andalucía”, *Documentación Administrativa*, nº 259-260, 2001, p. 202. Del mismo autor, “Notas sobre el municipio turístico

Sin embargo, esta noción inicial adoptada desde la legislación de régimen local se ha desdibujado, al menos en parte, en la legislación turística. En efecto, aunque sigue primando la noción de MT como municipio de gran afluencia turística, con independencia de la importancia de sus recursos turísticos, se observa una tendencia en la legislación turística a introducir en la noción misma de MT o, al menos, en el proceso de valoración para la obtención de esta calificación, de elementos propios de lo que sería más bien un municipio de *interés* turístico: así la Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.2– se refirió a la “relevancia de los recursos turísticos existentes” en el término municipal. Pero el caso más radical es el de la Ley de Cataluña 13/2002, la cual separándose del criterio antes señalado de la Ley catalana 8/1987 Municipal y de Régimen Local, establece dos nociones: la tradicional ‘basada en’ la afluencia de turistas– y una nueva: simplemente que el término municipal incluya un “recurso turístico esencial”, en el sentido de la Ley 13/2002 –arts. 18.1 y 5–, esto es un recurso con capacidad para generar las corrientes de turismo más relevantes de la Comunidad¹²². Y, más aún, en Galicia se establece que podrán ser declarados municipios turísticos aquellos municipios que, por contar con recursos o servicios turísticos de especial relevancia (y cumplir los requisitos y servicios mínimos establecidos), presenten un gran potencial turístico para la Comunidad Autónoma¹²³.

De este modo, se relativiza la tradicional distinción entre MT y Municipio de interés turístico. Por su parte, la legislación andaluza, como otras, mantiene en sus líneas fundamentales la conceptualización tradicional de MT, con alguna matización que se señalará más adelante. Y, en todo caso, no se trata ya tanto de articular un estatuto específico para los MT, esto es un régimen local estructural de carácter especial, como, de un modo mucho más modesto y funcional, de abrir vías a la cooperación interadministrativa preferente y bilateral.

De otro lado, el hecho de que determinados municipios soportan una importante población turística o visitante es tenido en cuenta por el ordenamiento a determinados efectos. Así, la Ley de Comercio Interior de Andalucía –art. 20.2– contempla la figura de las *zonas de gran afluencia turística*, entendiendo por tales los términos municipales o parte de los mismos en los que, en determinados períodos del año, la media ponderada anual de población sea significativamente superior al número de residentes o en los que tenga lugar una gran afluencia de visitantes por motivos turísticos.

en la Ley 12/99 del Turismo de Andalucía”, en “Decreto y Turismo” III, Jornadas de Decreto Turístico, Junta de Andalucía, Sevilla, 2000, pp. 85 y ss.

¹²² De hecho, la propia Ley de Cataluña 13/2002 –art. 23.1– declara que tienen la consideración de “municipio de interés turístico” los municipios dentro de cuyo término municipal se halle ubicado un recurso turístico esencial.

¹²³ Art. 3 Decreto 32/2015, de 19 febrero, por el que se regula la declaración de municipio turístico en Galicia. En consecuencia, se dispone que la declaración de municipio turístico tiene por finalidad el desarrollo turístico del término municipal y la mejora de la prestación de servicios destinados, principalmente, a favorecer la afluencia y la visita a los recursos turísticos del ayuntamiento –art. 2–.

5.1.2. *La implantación de la figura del municipio turístico*

Con carácter general, puede señalarse que las expectativas económicas que suele suscitar desde los gobiernos municipales la figura del Municipio Turístico están probablemente en el fondo de la acusada prevención con la que las Comunidades Autónomas están abordando esta institución, tanto en la decisión sobre su recepción legal, como, en su caso, en su conformación y posterior aplicación. Así, son aún pocas las Comunidades Autónomas que dan carta de naturaleza a la figura del Municipio Turístico en su Ley de Turismo, y aún menos las que han procedido a efectuar el imprescindible desarrollo reglamentario de la Ley en este punto y han procedido a su aplicación¹²⁴.

Pero, además, la regulación misma se rodea de exclusiones más o menos arbitrarias (como las referidas a la población de derecho, tanto como límite mínimo o como límite máximo), que no tienen otro objeto de dimensionar los efectos presupuestarios de la figura del MT. Y, en la misma línea, este recelo se manifiesta en el hecho de que la legislación autonómica suele reservar al Gobierno autonómico importantes márgenes de valoración: así, por ejemplo, se dice que para la declaración de MT “se tendrán en cuenta” los elementos siguientes, enumerando la norma una serie de exigencias de contenido eminentemente abierto¹²⁵. Así, es difícil poder afirmar que la declaración de MT pueda constituir un derecho subjetivo de los municipios¹²⁶. Y, finalmente, esta reserva se expresa también en la vaguedad e indefinición en la que quedan los efectos de la declaración de MT: incluso se especifican las obligaciones que supone para el municipio su declaración de turístico, pero se dejan en la más absoluta ambigüedad los beneficios que reporta¹²⁷, lo cual genera una considerable inseguridad jurídica.

En Andalucía, la figura del MT fue contemplada en la Ley 12/1999 de Turismo, y desarrollada inicialmente por el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico, cuya primera aplicación tuvo lugar mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de Octubre de 2003, de declaración de Benalmádena como MT¹²⁸. No obstante, el Decreto 158/2002 fue objeto de una modificación profunda mediante Decreto 70/2006, de 21 de marzo, por el que se reforman los requisitos de acceso y elementos a valorar, así como se dota

¹²⁴ El Presidente de la FEMP, Heliodoro Gallego, compareció el 11-4-2007 en la Ponencia del Senado encargada de la desestacionalización en el sector turístico, constituida en el seno de la Comisión de Industria, Turismo y Comercio, solicitando un esfuerzo a las Comunidades Autónomas para que promuevan, de común acuerdo, la creación de esta figura.

¹²⁵ Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.2–.

¹²⁶ P. L. MARTÍNEZ PALLARÉS, «Las entidades locales en la legislación turística», *QDL*, 9, Octubre de 2005, p. 84, las exiguas consecuencias de tal declaración, la ausencia de compromisos concretos de financiación y la inconcreción de los instrumentos de participación de los sectores afectados en la organización municipal, convierten el estatuto de municipio turístico en una denominación meramente honorífica.

¹²⁷ Ley Cataluña 13/2002 –art. 19–.

¹²⁸ BOJA núm. 213, de 5-11-2003.

de mayor precisión a las obligaciones que asumen los Municipios¹²⁹. Por su parte, la Ley 13/2011 recoge la figura en términos muy similares a los de la ley precedente, y aún sigue vigente el Decreto 158/2002 con la modificación señalada.

5.2. La noción de Municipio Turístico en el ordenamiento andaluz

5.2.1. La definición de Municipio Turístico en la Ley 12/1999 y en el Decreto 158/2002

La Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, dispuso que se «consideran Municipios Turísticos, y como tales podrán solicitar su declaración, aquellos que cumplan los criterios que reglamentariamente se establezcan y entre los cuales deberán figurar la población turística asistida, el número de visitantes y la oferta turística» –art. 6.1–. Y precisó que a los efectos de misma, «se considera población turística asistida la constituida por quienes no ostenten la condición de vecinos del municipio¹³⁰ pero tengan estancia temporal en el mismo por razones de visita turística, segunda residencia o alojamiento turístico. Su determinación se efectuará por los medios de prueba que reglamentariamente se establezcan» –art. 6.3–.

Esta noción legal de Municipio Turístico se completaba en la Ley 12/1999 con el precepto según el cual constituye la finalidad esencial para la declaración de Municipio Turístico el fomento de la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de la población turística asistida, mediante una acción concertada de fomento –art. 6.2–. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 12/1999, el régimen de Municipio Turístico no era de aplicación a las ciudades andaluzas cuya población de derecho sea superior a cien mil habitantes. Las medidas de promoción y fomento del

¹²⁹ El Decreto 70/2006 fue impugnado ante el contencioso por el Ayuntamiento de Rota. Asimismo, el 29 de marzo de 2006 el Partido Popular presentó en el Parlamento Andaluz una proposición de Ley relativa a municipios turísticos de Andalucía, en la que se diferenciaban hasta tres clases de MT: a) De destino turístico se considerarán aquellos municipios que a lo largo de todo el año mantienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes, suponiendo esta actividad la base de su economía y en los que la capacidad de sus alojamientos turísticos resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia. b) De destino vacacional se considerarán aquellos que en algún momento del año tienen una afluencia de visitantes, pernoctando en los mismos, superior al número de personas inscritas en su padrón municipal de residentes, pudiendo tener como complemento para su economía otras actividades y que la capacidad de sus alojamientos turísticos, añadida a la de las viviendas de segunda residencia, resulte superior a la de sus viviendas de primera residencia. En dicho cómputo el número de plazas en alojamientos turísticos deberá representar al menos el uno por ciento de su oferta. c) De destino de atracción turística se considerarán aquellos que, por sus atractivos naturales, monumentales o socioculturales por su relevancia en algún mercado turístico específico, reciben en un determinado momento del año un número significativo de visitantes en relación a su población de derecho, sin que los mismos pernocten necesariamente en ellos. BOPA VII Legislatura nº 407, 29-3-2006.

¹³⁰ Como es sabido, son vecinos del municipio las personas que residiendo habitualmente en el mismo, se encuentren inscritos en el Padrón municipal de habitantes –art. 55.1 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, de Población y Demarcación Territorial, modificado por Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre.

turismo para estas ciudades debían ser objeto de un tratamiento específico en el Plan General del Turismo.

Como puede verse, y sin perjuicio de la remisión normativa, la Ley 12/1999 mencionaba expresamente tres criterios: población turística asistida, número de visitantes y oferta turística. Los dos primeros hacen referencia expresa a la población turística, pero esta referencia no estaba tan clara en el tercero, la oferta turística, salvo que se entendiera limitada a la oferta de alojamiento turístico, criterio seguido en alguna norma autonómica para inferir el hecho de la población turística. Pero, además, la Ley incurría en una cierta redundancia, pues incluía entre los supuestos de población turística asistida a las personas que se encuentren en el municipio «por razones de visita turística», cuando lo cierto es que los visitantes son considerados por la propia Ley como un criterio diverso al de la población turística asistida.

En todo caso, la Ley 12/1999 contenía una doble remisión expresa al desarrollo reglamentario: de un lado, la norma reglamentaria debía definir los criterios a cumplir por los municipios para obtener la declaración de Municipio Turístico; y, de otro lado, determinar los medios de prueba para su acreditación. Con todo, la primera remisión normativa, la verdaderamente sustantiva, estaba al menos parcialmente condicionada por la Ley, pues entre los criterios de definir reglamentariamente debían incluirse («entre los cuales deberán figurar») los tres criterios mencionados.

Por su parte, el Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico, de desarrollo directo de la Ley 12/1999 respecto a esta figura, cuando aborda los criterios para obtener la declaración de Municipio Turístico prescinde por completo de la noción «población turística asistida», limitándose a determinar los supuestos que, de acuerdo con la Ley, la componen: visita turística, segunda residencia y alojamiento turístico¹³¹. Con ello puede entenderse incluidos implícitamente los criterios legales de población turística asistida y número de visitantes. Pero, en un claro incumplimiento de la Ley («entre los cuales deberán figurar»), el Decreto 158/2002 no contempló en modo alguno el criterio de la oferta turística.

En concreto, el Decreto 158/2002 contempló cuatro posibilidades para acceder a la condición de Municipio Turístico:

- a) Alojamiento turístico: que el número de pernoctaciones diarias en media anual (pernoctaciones/365) en los establecimientos de alojamiento turístico fuese superior al 10% de vecinos del municipio, según las cifras del padrón municipal declaradas oficiales en el momento de la solicitud o que se alcance este porcentaje durante, al menos, tres meses al año, computándose para ello la media diaria mensual (pernoctaciones de cada mes/30).

¹³¹ Siguiendo los criterios de la Ley de Galicia 9/1997 de Turismo –art. 8–.

- b) Segunda residencia: que, de acuerdo con los datos oficiales, el número de viviendas de segunda residencia superara al de viviendas principales del municipio, siempre que estas últimas sean más de quinientas.
- c) Visitantes: que el número de visitantes fuese, al menos, cinco veces superior al de vecinos, repartidos los primeros en al menos más de treinta días al año.
- d) Alcanzar, con carácter acumulativo, la mitad de las exigencias que se contemplan en las letras a) y c).

Pero además de los criterios anteriores que actuaban como requisitos previos, el Decreto 158/2002 incluyó una serie de «elementos de valoración» –que se tratan más adelante–, que introducen un innegable elemento discrecional, si bien no parece que pueden calificarse en sí mismos contrarios a la Ley, dados los amplios términos de la remisión normativa contenida en la misma («los criterios que reglamentariamente se establezcan y entre los cuales...»).

En todo caso, el Decreto 70/2006, de 21 de marzo, por el que se modificó el Decreto 158/2002 revisó estos criterios. Según su exposición de motivos, «La experiencia en la aplicación del citado Decreto pone de manifiesto que no en todos los casos puede concebirse el fenómeno turístico como causa del exceso de la segunda residencia, sino que existen otros hechos, al margen del turismo, que motivan este crecimiento, no debiendo configurarse este exceso como circunstancia habilitante de la declaración de Municipio Turístico, sin perjuicio de que su impacto en la población turística asistida sea tenido en cuenta en la cuantificación de los convenios que celebre la Administración Autónoma».

En consecuencia, el Decreto 70/2006 suprimió el criterio de la segunda residencia. El problema es que este criterio –como nos consta– estaba explicitado en la propia Ley 12/1999. De otro lado, el Decreto 70/2006 introdujo una exigencia mínima de población de derecho (que exceda de cinco mil habitantes), y suprimió la posibilidad antes prevista de combinación de los criterios de pernoctaciones y visitas. Esta exigencia de una población mínima, a diferencia del requisito de la población máxima, carecía de cobertura en la Ley 12/1999, por lo que su adecuación a la Ley era más que dudosa.

5.2.2. *La definición de Municipio Turístico en la Ley 13/2011 y en el Decreto 70/2006*

La Ley 13/2011 considera «Municipio Turístico, y como tal podrá solicitar su declaración, aquel que cumpla los requisitos que reglamentariamente se establezcan y entre los cuales deberán figurar la población turística asistida, el número de visitantes y la oferta turística, así como un plan municipal de calidad turística que contemple las medidas de mejora de los servicios y prestaciones» –art. 19.1–. Como puede verse, la Ley 13/2011 reproduce en este punto tanto los criterios como la remisión reglamentaria ya contenidos en la Ley 12/1999, con la única novedad de añadir un «plan municipal de calidad turística que contemple las medidas de mejora de los servicios y prestaciones». En realidad, la referencia al plan municipal de calidad turística no es del todo novedosa, pues el Decreto 158/2002 ya

lo contempló entre los elementos de valoración para la declaración de Municipio Turístico –art. 3.4–. La referencia al plan municipal de calidad turística incorpora parcialmente una enmienda del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida– Los Verdes¹³².

Esta relevancia del plan municipal puede considerarse en la línea del Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2015, según el cual la sostenibilidad de los destinos turísticos debe asegurarse en primer lugar desde su planificación. «Para ello se pondrá en marcha un instrumento o método inspirado en la Agenda 21 de turismo sostenible diseñado por la Unión Europea que ayude a los planificadores de las entidades locales a conocer la situación actual de su modelo de desarrollo turístico, a aplicar indicadores de seguimiento y a diseñar planes de acción de turismo sostenible que incluyan acciones de comunicación de estos atributos»¹³³.

Siguiendo de nuevo a la ley 12/1999, la Ley 13/2011 añade que a los efectos de esta la misma, «se considera población turística asistida la constituida por quienes no ostenten la condición de vecinos o vecinas del municipio pero tengan estancia temporal en el mismo por razones de visita turística o pernoctación en alojamientos turísticos. Su determinación se efectuará por los medios de prueba que reglamentariamente se establezcan» –art. 19.3–. Como puede comprobarse, la principal diferencia con la definición de la Ley anterior es la supresión del criterio de la segunda residencia, el cual ya se había eliminado del desarrollo reglamentario por el Decreto 70/2006, de modo que el legislador no viene sino a convalidar la opción del reglamento, que suponía un desconocimiento de la letra de la ley.

Asimismo, la Ley 13/2011 aclara que el criterio de alojamiento turístico se refiere a las pernoctaciones en este tipo de establecimientos, lo cual se había entendido ya así desde la versión original del Decreto 158/2002. Con todo, la Ley 13/2011 mantiene la redundancia antes señalada respecto a la Ley 12/1999, al incluir entre los supuestos de población turística asistida a las personas que se encuentren en el municipio «por razones de visita turística», cuando lo cierto es que los visitantes son considerados por la propia Ley como un criterio diverso al de la población turística asistida.

¹³² Enmienda núm. 17: «La solicitud de declaración deberá ir acompañada de un plan municipal de calidad turística, que contemple las medidas de mejora de los servicios y prestaciones, tales como los de información al consumidor y herramientas de mediación entre los usuarios turísticos y las empresas del sector». BOPA 768, de octubre de 2011. Lo cierto es que ya el Consejo Económico y Social recomendó en su dictamen al anteproyecto de Ley que se hiciera un especial énfasis en exigir que en el Plan Turístico Municipal se contengan referencias expresas al control de esa calidad.

¹³³ Como es sabido, la Agenda 21 de turismo sostenible para entidades locales identifica las variables o atributos que inciden en la sostenibilidad de un destino (en una triple dimensión ambiental, económica y social), por lo que puede ser usada para inferir las variables sobre las que crear un «estatus de municipio turístico sostenible», y sobre estos aplicar un nuevo modelo de ordenación y gestión turística que les facilite su crecimiento económico y desarrollo.

De otro lado, y a diferencia de la Ley 12/1999, la Ley 13/2011 no contiene una exclusión expresa de las llamadas grandes ciudades del régimen del municipio turístico, pero puede inferirse de la previsión expresa de los Planes Turísticos de Grandes Ciudades, entendiendo por tales –como la Ley 12/1999– ciudades con población de derecho superior a los cien mil habitantes.

Por lo demás, reproduciendo un precepto idéntico de la Ley 12/1999, la Ley 13/2011 declara que la «finalidad esencial para la declaración de Municipio Turístico es promover la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de la población turística asistida mediante una acción concertada de fomento» –art. 19.2–.

En todo caso, ante la ausencia de un desarrollo normativo de la Ley 13/2011 debe entenderse vigente el régimen establecido en el Decreto 158/2002 modificado por el Decreto 70/2006, y que –como se ha indicado– la Ley 13/2011 viene a ratificar en lo relativo a la supresión del criterio de la segunda residencia. Con todo, debe recordarse que el Decreto 158/2002 no contiene referencia al criterio de la oferta turística, a pesar de que es un criterio exigido antes por la Ley 12/1999 y ahora por la Ley 13/2011¹³⁴.

En concreto, de acuerdo con la versión del Decreto 70/2006, podrán solicitar la declaración de Municipio Turístico aquéllos cuya población de derecho exceda de cinco mil habitantes y no supere los cien mil, y cumplan alguno de requisitos que siguen. Ya se ha dicho que la exclusión de los municipios de más de 100.000 (12 en total) responde a la previsión de los Planes Turísticos de Grandes Ciudades –art. 15 Ley 13/2011–. En cambio, la exclusión de los municipios de menos de cinco mil habitantes carece de previsión expresa en la Ley 13/2011 (como tampoco existía en la Ley 12/1999), y supone excluir nada menos 509 municipios de los 771 que en total existen en Andalucía (censo de 2011). Asimismo, el hecho de que la nueva Ley ya posterior al Decreto 70/2006 no haya asumido expresamente este criterio, deja esta exclusión en una situación de conformidad más que dudosa, sobre todo a la vista de su alcance, pues supone excluir de esta figura a 2/3 del total de municipios andaluces.

En cuanto a los supuestos del Decreto 158/2002 tras el Decreto 70/2006, se reducen a dos (basta cumplir cualquiera de ellos) –art. 2.1–:

- a) «Que, de acuerdo con los datos oficiales elaborados por la Consejería competente en materia de Turismo, el número de pernoctaciones diarias en media anual (pernoctaciones/365) en los establecimientos de alojamiento turístico, de acuerdo a la clasificación

¹³⁴ Así, las Leyes de Galicia 9/1997 de Turismo –art. 8– y 5/1997 de Administración Local de Galicia –art. 90– admiten, de un modo alternativo, el criterio de la afluencia de población turística y el número de alojamientos turísticos (superior al 50% del número de viviendas de residencia primaria). Y, de modo similar, la Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.1– refiere que se trate de poblaciones en las que el número de plazas turísticas hoteleras y extra-hoteleras duplique, al menos, la población de derecho.

que de éstos efectúa el artículo 36.1 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, sea superior al diez por ciento de la vecindad del municipio, según la cifra del padrón municipal declarada oficial en el momento de la solicitud, o que se alcance este porcentaje durante al menos tres meses al año, computándose para ello la media diaria mensual (pernoctaciones de cada mes/30)».

Al margen de una corrección de estilo (sustitución de vecinos por vecindad) este supuesto es idéntico al previsto en la versión original del Decreto 158/2002. Asimismo, la remisión al artículo 36.1 de la Ley 12/1999 debe entenderse hecha al artículo 40.1 Ley 13/2011 (establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos, campamentos de turismo o campings, casas rurales, y cualquier otro que se establezca reglamentariamente), el cual –y a diferencia de la Ley anterior– no incluye ya a los balnearios, considerados ahora actividades con incidencia en el ámbito turístico –art. 29 Ley 13/2011–. En todo caso, no se computan las pernoctaciones que tengan lugar en las llamadas viviendas turísticas de alojamiento rural. Además, debe entenderse que únicamente pueden computarse a estos efectos las pernoctaciones en establecimientos de alojamiento turístico regulares o legalizados, esto es los que cuentan con la preceptiva licencia municipal y están inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía –arts. 18.2, 37.1 y 38.1 Ley 13/2011–.

Asimismo, el Decreto 158/2002 precisa que el cómputo del número de pernoctaciones en los establecimientos de alojamiento turístico será de acuerdo con los datos oficiales elaborados por la Consejería competente en materia de turismo. De este modo, se trata de datos que constan en los registros de la propia Consejería, por lo que no deben ser aportados por los Municipios. Más aún, debe entenderse que los Municipios interesados en la calificación de MT están legitimados para acceder previamente a dicha información. De otro lado, las cifras de vecinos a tener en cuenta son las del padrón municipal declaradas oficiales en el momento de la solicitud. Como es sabido, corresponde al Gobierno de la Nación aprobar anualmente, mediante Real Decreto, las cifras oficiales de población de los municipios españoles¹³⁵.

b) «Que el número de visitantes sea al menos cinco veces superior al de vecinos, repartidos los primeros en al menos más de treinta días al año. Para ello se acreditará el número de visitantes diarios mediante el conteo de las visitas diarias a los recursos turísticos del municipio».

Al exigirse una afluencia de visitantes en al menos más de treinta días al año, no basta un acontecimiento puntual –como una feria, fiesta o certamen–, si bien la exigencia puede cumplirse de modo tanto concentrado –p. j., durante las vacaciones estivales–, como repartido en fiestas y fines de semana –caso del turismo de nieve–. Asimismo, en la versión original del Decreto 158/2002 se establecía que el conteo de visitas diarias debía limitarse al recurso turístico de mayor afluencia del municipio. Por el contrario, el Decreto

¹³⁵ Art. 82.2 del Real Decreto 1690/1986 de Población y Demarcación Territorial.

70/2006 al referirse a los recursos turísticos del municipio en plural, permitió agrupar las visitas de los distintos recursos turísticos del municipio¹³⁶. Y lo cierto es que, en la práctica, los municipios presentaban datos de varios recursos turísticos¹³⁷.

De otro lado, el Decreto 158/2002 precisa que, a estos efectos, se considera visitante a la persona que se desplaza a un lugar distinto al de su entorno habitual sin alojarse en ningún establecimiento turístico, no siendo el motivo principal del viaje el ejercicio de una actividad remunerada en el lugar visitado –art. 2.2–. Para la acreditación de este supuesto, el Ayuntamiento debe presentar un «certificado que acredite las visitas realizadas al recurso turístico más visitado, expedido por la persona titular o gestora del mismo, de acuerdo con el sistema de conteo establecido» –art. 5.2–. Como puede verse, la modificación efectuada por el Decreto 70/2006 olvidó reformar este precepto, que sigue refiriéndose al recurso turístico más visitado, cuando lo cierto es que el propio Decreto 70/2006 permite –como nos consta– computar las visitas de diversos recursos turísticos¹³⁸.

5.3. Elementos de valoración para la declaración de Municipio Turístico

5.3.1. Los elementos de valoración en la Ley 13/2011

Ya la Ley 12/1999 dispuso que para la declaración de Municipio Turístico se tendrá en cuenta, en especial, las actuaciones municipales en relación a –art. 7.1–: a) Los servicios mínimos que presta el municipio respecto a los vecinos y la población turística asistida¹³⁹. b) Los servicios específicos en materia de salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural y de protección civil y seguridad ciudadana y cuantos sean de especial relevancia turística¹⁴⁰.

¹³⁶ En relación con la versión original ya nos planteamos la razón de la restricción del criterio a un único recurso turístico, apuntado que pudo pesar la consideración según la cual el mismo visitante acude a los principales recursos turísticos del Municipio, de tal modo que se duplicarían artificialmente las cifras de visitantes. S. FERNÁNDEZ RAMOS, op. cit., p. 62.

¹³⁷ En el caso del MT de Benalmádena, el Ayuntamiento presentó datos de las visitas a dos recursos turísticos: el parque de atracciones Tívoli World y el Puerto Deportivo.

¹³⁸ Ahora bien, si el recurso turístico no es de titularidad municipal, los datos requeridos no serán detentados por el Municipio y si, además, el recurso es de titularidad privada, el Ayuntamiento no podrá exigir su expedición, por lo que precisará de la colaboración voluntaria del titular del mismo.

¹³⁹ En su día el Consejo Consultivo de Andalucía llamó la atención de la indefinición de este apartado, por considerar que no se concreta si los servicios mínimos a que hace referencia son los del artículo 26 de la LRBRL o si se alude a otro nivel de prestación de servicios, cuestión que resuelve el Decreto 158/2002.

¹⁴⁰ En su día el Consejo Consultivo de Andalucía señaló que este apartado no se ajusta al elenco de competencias municipales previsto en el art. 25 de la LRBRL.

Por su parte, la Ley 13/2011, claramente inspirada en el precepto anterior, dispone que para la declaración de Municipio Turístico se tendrán en cuenta, en especial, las actuaciones municipales en relación con –art. 20.1–:

- a) Los servicios públicos básicos que presta el municipio respecto a la vecindad y a la población turística asistida. Como puede verse sólo se aprecia un cambio de estilo (sustitución de vecinos por vecindad).
- b) Los servicios específicos que tengan una especial relevancia para el turismo. A diferencia de la Ley anterior, no se menciona expresamente ningún servicio concreto, pero se mantiene la cláusula general¹⁴¹.

Debido a esta sustancial equivalencia de las determinaciones contenidas en ambas leyes, debe entenderse igualmente vigente la ordenación contenida en el Decreto 158/2002 tras la modificación del Decreto 70/2006. Antes de su exposición, con carácter general, se suscita la cuestión de la relevancia de estos elementos en orden a la calificación de MT. Del conjunto de la Ley 13/2011 y del Decreto 158/2002 parece desprenderse que el cumplimiento de los llamados “requisitos previos” previstos en el art. 2 del Decreto, y referidos en el apartado anterior, es condición necesaria pero no suficiente para la obtención de la calificación de MT, pues además de constarse el cumplimiento de los parámetros mínimos de población turística, la Administración de la Junta de Andalucía se reserva la apreciación de otros elementos y circunstancias, que introducen, sin duda, un cierto margen de valoración, no ya reglada¹⁴².

De este modo, podrá suceder que un municipio cumpla las exigencias cuantitativas previstas en el art. 2 del Decreto –es decir, sea en términos fácticos un municipio turístico–, pero la Administración de la Junta de Andalucía considere que, a pesar de ello, no merece la calificación formal u oficial de MT. Asimismo, el carácter al menos parcialmente discrecional de esta decisión se ve corroborado por su atribución al Consejo de Gobierno como máximo órgano de gobierno de la Administración autonómica.

De otro lado, a diferencia de los requisitos previos que sólo admiten ser cumplidos o no, los elementos de valoración son susceptibles de modulación. Y teniendo en cuenta que la declaración de MT no comporta unos efectos jurídicos directos, y que el propio Decreto 158/2002 –art. 9.3– permite que en el procedimiento de declaración de MT se especifiquen las carencias de servicios e infraestructuras del municipio que se deben mejorar, y a cuya implantación deberán encaminarse los posteriores convenios interadministrativos,

¹⁴¹ El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Los Verdes formuló la enmienda núm. 18 en la que se recogía expresamente la Oficina de Información al Consumidor. BOPA 768, de octubre de 2011.

¹⁴² Por el contrario, J. L. RIVERO YSERN, “Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del Turismo en Andalucía”, *op. cit.*, p. 205, considera que la decisión del Consejo de Gobierno no es discrecional, sino reglada.

por todo ello debe entenderse que el grado de cumplimiento de los elementos de valoración no tiene por qué ser perfecto o idóneo para la obtención de la calificación de MT.

5.3.2. *Los elementos de valoración en el Decreto 158/2002*

En concreto, el Decreto 158/2002 dispone que para la declaración de Municipio Turístico se tendrán en cuenta una serie de elementos, que pueden agruparse en tres categorías: servicios municipales generales, actuaciones municipales específicas en materia de turismo, así como la existencia de recursos turísticos ubicados en el municipio y su protección. Este tercer grupo de criterios no está expresamente contemplado en la Ley 13/2011 (como tampoco en la anterior), pero ello no parece contrario a la Ley, que sólo contiene un mandato positivo y no excluyente («se tendrán en cuenta, en especial»).

En todo caso, este elemento a valorar es cualitativamente diverso a los anteriores. En efecto, la prestación de servicios de competencia municipal o programación en un documento oficial de la política turística municipal, son actuaciones imputables al Ayuntamiento interesado, en las que se acredita el compromiso efectivo de la Corporación Local en la calidad de los servicios e infraestructuras municipales. En cambio, este otro elemento hace referencia a la circunstancia de la existencia en el Municipio de recursos turísticos, circunstancia que es evidentemente por completo ajena a la trayectoria de la política municipal, y que se trata de un elemento más propio del concepto de municipio o comarca de “interés turístico”, que de la noción de MT en su sentido original. En efecto, la presencia de recursos turísticos relevantes en el municipio se tenía en cuenta de un modo indirecto o reflejo, en función de su capacidad efectiva para atraer una gran afluencia de visitantes, que era el dato relevante, independientemente de la naturaleza del recurso turístico –ambiental, cultural, de ocio...–.

a) *Servicios municipales generales.*

El Decreto se refiere a las siguientes:

- Actuaciones municipales en relación a los servicios mínimos que debe prestar el municipio respecto a los vecinos y a la población turística asistida, así como los servicios específicos prestados en materia de salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural, transporte público de viajeros, protección civil y seguridad ciudadana, así como otros que sean de especial relevancia turística¹⁴³.

¹⁴³ La versión original del Decreto 158/2002 era más prolija, pues consideraba prioritarias las actuaciones y prestación de servicios específicos en las siguientes áreas: a) Saneamiento y salubridad públicos. b) Protección civil y seguridad en lugares públicos. c) Defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano. d) Protección y recuperación del entorno natural y del medio ambiente. e) Información Turística. f) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. g) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. h) Transporte público de viajeros. i) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del ocio –art. 3.1–.

- La existencia de Ordenanzas Fiscales y de Medio Ambiente, en las que figuren debidamente recogidas medidas para la preservación de los valores medioambientales.
- La existencia de un planeamiento urbanístico que contemple las dotaciones de espacios libres y otras que cumplan las reservas mínimas previstas por la legislación urbanística, referidas a la población de derecho y a la población turística asistida¹⁴⁴. En realidad, este es el único precepto que utiliza la noción legal de población turística asistida, debiendo señalarse que el propio Decreto 158/2002 (disp. adicional única) declara que el cálculo de la población turística asistida se obtendrá mediante la aplicación de la siguiente fórmula: $\text{ptas.} = \text{Número pernoctaciones año}/365 + (\text{Número de viviendas de segunda residencia} \times 3 \times 51)/365$; donde 3 es igual al número medio de personas por vivienda de segunda residencia y 51 es igual al número medio de días de uso al año de la segunda residencia. Lo cierto es que en este cálculo no se incluyen a los visitantes, a pesar de los términos empleados por la Ley.
- Contar con planes de accesibilidad para la supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de transporte¹⁴⁵.

b) *Actuaciones municipales específicas en materia de turismo*

El Decreto se refiere a las siguientes:

- Las inversiones previstas en el presupuesto municipal para la promoción e infraestructuras turísticas.
- La existencia de un plan turístico municipal que al menos contenga un diagnóstico de la situación turística, así como la propuesta de actuaciones para mejorar la oferta del turismo en el municipio. Debe recordarse que la existencia de un plan municipal de calidad turística que contemple las medidas de mejora de los servicios y prestaciones, ha pasado a formar parte de la definición misma de municipio turístico en la Ley 13/2011¹⁴⁶. Asimismo, el plan municipal deberá ser conforme al Plan General

¹⁴⁴ La versión original del Decreto 158/2002 ya exigía planeamiento urbanístico general vigente que su sistema general de espacios libres cumpla los estándares mínimos de acuerdo con la legislación urbanística, referido a la suma de la población turística asistida.

¹⁴⁵ Esta exigencia ya estaba presente en la versión original del Decreto 158/2002, que exigía la indicación de objetivos específicos y recursos asignados. Véase el Decreto 293/2009, de 7 de julio, por el que se aprueba el reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía (BOJA núm. 140, de 21 de julio). En el caso del MT de Benalmádena, la Administración autonómica estimó suficiente la obligación prevista en el Plan General de que en todos los proyectos de edificación y urbanización que se desarrollen al amparo del planeamiento municipal se justifique el cumplimiento del Decreto 72/1992. Sin embargo, este precepto no hace sino reiterar un deber legal ya contenido en la disposición autonómica, de vigencia directa e inmediata. Además, el Decreto 158/2002 se refiere expresamente a “planes de accesibilidad para la supresión de barreras ya existentes.

¹⁴⁶ Lo cierto es que la versión original del Decreto 158/2002 era más precisa, pues especificaba que el plan turístico municipal o instrumento de planificación turística similar debía ser aprobado por el Pleno con una duración no inferior a la cuatrienal, con el siguiente contenido mínimo: a) El diagnóstico de la situación turística del municipio: Recursos y servicios turísticos disponibles y carencias detectadas. b) La propuesta de actuaciones para mejorar la calidad del turismo en el municipio. c) La valoración económica de la propuesta, expresando la

del Turismo, tal como exige la Ley 13/2011 («Cualquier instrumento de planificación que se desarrolle en materia de turismo deberá ajustarse a las especificaciones y directrices que se contemplen en el Plan General del Turismo» –art. 11.1–).

- La existencia de oficinas de turismo convenientemente señalizadas y equipadas¹⁴⁷. A este respecto, debe entenderse que este servicio de información turística debe prestarse a través de una oficina de turismo integrada en la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía, en los términos ordenados en el Decreto 20/2002, de 16 de julio, de Oficinas de Turismo de Andalucía.

c) *Recursos turísticos ubicados en el municipio y su protección*

El Decreto se refiere a las siguientes:

- La relevancia de los recursos turísticos existentes en el término municipal, con especial atención a los bienes declarados de interés cultural. Este criterio que carece de correspondencia con la versión original del Decreto 158/2002, se conecta con la referencia a los espacios naturales¹⁴⁸.
- La adopción de medidas de defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano. Ya la versión original del Decreto 158/2002 contemplaba como criterio la defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano.
- La ubicación del término municipal, total o parcialmente, en alguno de los espacios naturales protegidos de Andalucía. Ya la versión original del Decreto 158/2002 contemplaba como criterio que en el término municipal se encuentre ubicado, total o parcialmente, alguno de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. circunstancia que, por otra parte, no es modo alguno excepcional en nuestra Comunidad Autónoma, dada la considerable extensión en la misma de la red de espacios naturales protegidos¹⁴⁹. Es decir, lo que viene a valorarse es que el Municipio cuente con un recurso o bien natural de especial interés, y que en otros ordenamientos es calificado expresamente como “recurso turístico esencial”¹⁵⁰. Asimismo, la introducción de este elemento tal vez puede obedecer a la finalidad de evitar la

cuantía imputada al presupuesto municipal y, en su caso, la previsión de otras fuentes de financiación. En este último caso, se debía expresar, cuando procediera, los compromisos de otras Administraciones Públicas y Entidades públicas o privadas de colaborar con el municipio a través de la suscripción o adhesión a los convenios previstos en el presente Decreto.

¹⁴⁷ Como se ha señalado antes, la versión original del Decreto 158/2002 ya contemplaba como servicio específico la Información Turística –art. 3.1–.

¹⁴⁸ En el estudio de la norma original señalamos que por idéntica razón, podría haberse incluido también la existencia en el Municipio de bienes culturales de interés nacional e, incluso, protegidos por declaraciones de organismos internacionales. S. FERNÁNDEZ RAMOS, op. cit., p. 70. Así, la Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.2– se refiere, de un modo general, a la “relevancia de los recursos turísticos existentes en el término municipal”.

¹⁴⁹ Tan sólo los Parques Naturales (el 91% de la superficie total) suponen en Andalucía una superficie de alrededor del 17% de la superficie de la Comunidad Autónoma, dato que contrasta con el poco más del 7% del total en el conjunto de España.

¹⁵⁰ Ley de Cataluña 13/2002 de Turismo –art. 5.2–.

oposición por parte de determinados Gobiernos municipales a la declaración en su territorio de espacios naturales protegidos, que a menudo se ve como un obstáculo para su desarrollo económico y, en particular, para su desarrollo turístico.

- La adopción de medidas de protección y recuperación del entorno natural y del paisaje. Ya la versión original del Decreto 158/2002 contemplaba como criterio la protección y recuperación del entorno natural y del medio ambiente.

5.4. Procedimiento de declaración de Municipio Turístico

5.4.1. Solicitud

Aun cuando en alguna Comunidad Autónoma se contempló la posibilidad de inicio de oficio¹⁵¹, con buen sentido, la Ley 12/1999 dispuso que la declaración de Municipio Turístico será a solicitud de la propia entidad, mediante acuerdo plenario del ayuntamiento correspondiente adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación –art. 7.2–¹⁵². A este respecto, la Ley 13/2011 establece lo siguiente: «La declaración de Municipio Turístico será (...), a solicitud de la propia entidad, mediante acuerdo plenario del Ayuntamiento correspondiente adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación» –art. 20.2–, de modo que sigue al pie de la letra lo dispuesto en la Ley precedente¹⁵³. En todo caso, de la Ley se infiere que el procedimiento para la declaración de Municipio Turístico se iniciará mediante la solicitud del municipio interesado.

Por su parte, el Decreto 158/2002 ordena un procedimiento adornado de las típicas garantías administrativas pensadas para los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas –solicitudes, audiencias, plazos de resolución...–, cuando lo cierto es que se trata de una relación interinstitucional. Sin embargo, este proceder puede estimarse acertado, pues de este modo se garantiza un tratamiento no discriminatorio y leal

¹⁵¹ Ley de Galicia 9/1997 –art. 8.3–.

¹⁵² Se siguió el criterio de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/1998 –art. 29.1–.

¹⁵³ No se entiende bien la exigencia de una mayoría cualificada. La propia exposición de motivos del Decreto justifica esta exigencia de mayoría absoluta del Pleno en el respeto a la autonomía municipal. Sin embargo, no se comprende por qué razón la imposición de una mayoría cualificada es más respetuosa con la autonomía municipal, cuando lo que se está es imponiendo una exigencia adicional. Pero, además de inconsistente, se trata de una exigencia de dudosa constitucionalidad, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional –SSTC 33/1993, 331/1993–, pues altera el modelo de democracia local por mayorías simples establecido con carácter básico por la Ley estatal. En la economía legal de la LRBRL los supuestos tasados de mayorías cualificadas tienen un marcado carácter estructural –adhesión a un Mancomunidad, delegación de una competencia, segregación del término...–, y pudiera, por ello, tener sentido, si la calificación de MT supusiera realmente la sujeción del Municipio a un estatuto particular, pero –como nos consta– no es así, al menos en el ordenamiento andaluz: la calificación de MT carece de efectos estructurales, puesto que se reconducen al campo, más moldeable o dúctil, de la concertación con la Administración autonómica. Por ello parece mejor el criterio seguido la Ley de Galicia 9/1997 –art. 8.3– de exigir el acuerdo plenario, pero sin imponer una mayoría cualificada.

por parte de la Administración autonómica en una actividad que tiene relevantes efectos en orden a la distribución territorial de los recursos públicos. Por el contrario, como se verá, una vez otorgado el calificativo de MT, se inicia una fase de relaciones de cooperación, presididas por la técnica del acuerdo o concertación bilateral.

Respecto a la solicitud, el Decreto 158/2002 –art. 4.2– precisa que podrán solicitar la declaración aquellos municipios que cumplan con los requisitos antes referidos (sobre población de derecho y que cumplan uno de los dos supuestos indicados). Asimismo, la solicitud será presentada por el Alcalde, como representante legal –art. 4.3–, acompañada de la siguiente documentación –art. 5 Decreto 158/2002, modificado por el Decreto 70/2006–:

1. Certificado del acuerdo plenario de la corporación municipal relativo a la solicitud de declaración de Municipio Turístico.
2. En su caso, certificado que acredite las visitas realizadas al recurso turístico más visitado, expedido por la persona titular o gestora del mismo, de acuerdo con el sistema de conteo establecido. Ya se indicó que este apartado no se ajusta a la modificación del Decreto 70/2006¹⁵⁴.
3. Memoria descriptiva y cualesquiera otros documentos y estudios de cada uno de los elementos que puedan ser objeto de valoración.

Si la solicitud fuera defectuosa o la documentación incompleta, la correspondiente *Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte* requerirá al Ayuntamiento solicitante para que en el plazo de diez días subsane las faltas o acompañe los documentos necesarios. En el supuesto de que la no presentación de los mismos imposibilite continuar el procedimiento, se le indicará expresamente, advirtiéndole que se le tendrá por desistido, emitiéndose una resolución en los términos del artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Asimismo, la Delegación Provincial podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntaria de la solicitud, así como cuanta documentación complementaria y probatoria estime pertinente para una mejor justificación del expediente, concediéndole un plazo de diez días –art. 6.2–. El plazo para proceder a la subsanación o a la mejora voluntaria podrá ser ampliado por la Delegación hasta cinco días, a petición del interesado o de oficio.

¹⁵⁴ En el caso de Benalmádena fue certificado acreditativo de las visitas realizadas al parque de atracciones Tívoli World en el año 2001. En el caso de Santiponce se presentó certificado acreditativo de las visitas realizadas al Conjunto Arqueológico de Itálica en el año 2001. En el caso de Ronda fue certificado de las visitas realizadas a la Plaza de Toros de Ronda en el año 2001. En el caso de Cazorla fue informe del Director del Consorcio UTEDLT Sierra de Cazorla en el que se acreditaron las visitas realizadas al Parque Natural de Cazorla, Segura y Las Villas durante el año 2002. En el caso de Nerja fue certificado acreditativo de las visitas realizadas a la Cueva de Nerja en el año 2002. En el caso de Tarifa fue el certificado del Director del «Conjunto Arqueológico de Baelo Claudia».

De acuerdo con el artículo 89.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, las solicitudes manifiestamente carentes de fundamento podrán ser inadmitidas a trámite. Tendrán esta consideración las solicitudes de municipios que no acrediten el cumplimiento de ninguno de los dos requisitos del artículo 2 del Decreto. Estas resoluciones en caso de desistimiento y de inadmisión serán adoptadas por el titular de la *Dirección General de Planificación Turística* de la *Consejería de Turismo y Deporte*¹⁵⁵.

5.4.2. Tramitación

La Ley 12/1999 dispuso que la declaración de Municipio Turístico será competencia del Consejo de Gobierno, oído el Consejo Andaluz del Turismo –art. 7.2–. Por su parte, la Ley 13/2011 establece lo siguiente: «La declaración de Municipio Turístico será competencia del Consejo de Gobierno, oídos el Consejo Andaluz del Turismo y el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales» –art. 20.2–. Como puede verse, únicamente se añade el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales¹⁵⁶.

Por su parte, el Decreto 158/2002 –art. 7– precisa que la Delegación Provincial (o, en su caso, delegación territorial), tras analizar la solicitud y, en su caso, practicar las pruebas que sean necesarias, remitirá el expediente completo a la *Dirección General de Planificación Turística* en el plazo de un mes a partir de recibir la solicitud y la documentación, en su caso, recabada, acompañándolo de un informe en el que exprese si cumple con los requisitos previos establecidos en el artículo 2 del Decreto.

Una vez constatado que el municipio cumple alguno de los requisitos, la *Dirección General de Planificación Turística* analizará el grado de concurrencia de los elementos de valoración del artículo 3 del Decreto, emitiendo un informe evaluando turísticamente su alcance y su adecuación a los fines propios del Municipio Turístico –art. 8 Decreto 158/2002–.

Seguidamente, la Dirección General trasladará el expediente al Consejo Andaluz del Turismo a efectos de que emita un informe sobre la procedencia de la solicitud, en su calidad de órgano consultivo y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo –art. 7.1 Ley 13/2011–¹⁵⁷. En el supuesto de que el expediente estuviera incompleto o el Consejo Andaluz del Turismo considerara necesario realizar alguna actuación, probatoria o no, sin la cual no pueda emitir el informe, lo recabará de la Dirección General, quedando suspendido el plazo para emitir el informe –art. 9.2–.

¹⁵⁵ Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo, según el Decreto 212/2015, de 14 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo y Deporte.

¹⁵⁶ Enmienda núm. 18 del Grupo Parlamentario IU-Los Verdes propuso que el dictamen del Consejo Andaluz de Turismo fuese vinculante, pero fue rechazada. BOPA 768, de octubre de 2011.

¹⁵⁷ En este sentido, el Decreto 232/2013, de 3 de diciembre, por el que se regula la organización y el régimen de funcionamiento del Consejo Andaluz del Turismo, establece que será consultado preceptivamente en la declaración de Municipio Turístico o, en su caso, la revocación de la misma –art. 3.2.a)–.

El informe del Consejo Andaluz del Turismo deberá examinar la procedencia de la declaración de Municipio Turístico según los elementos de valoración, es decir, sobre la misma cuestión que previamente se ha pronunciado la Dirección General. Asimismo, formulará una propuesta (hay que entender en el caso de que se informe favorablemente) acerca de las necesidades derivadas de la declaración, sobre los servicios turísticos municipales que hay que potenciar y las carencias de servicios e infraestructuras del municipio que se deben mejorar y a cuya implantación deben encaminarse los convenios regulados en el presente Decreto, todo ello en función del tipo de destino turístico de que se trate –art. 9.3–. Esta posibilidad que abre el Decreto permite pensar que es posible que la resolución de estimación sea condicionada al cumplimiento de los objetivos señalados en el informe.

Para su asesoramiento, el Consejo Andaluz del Turismo podrá solicitar la colaboración de funcionarios de la Consejería competente en materia de turismo y expertos ajenos a la misma. En los supuestos en que el Consejo Andaluz del Turismo lo considere conveniente, podrá ofrecer al municipio interesado su comparecencia. El informe, que tiene carácter preceptivo y determinante para la resolución del procedimiento, será evacuado en el plazo de dos meses¹⁵⁸.

Como se ha señalado, la Ley 13/2011 impone también el informe preceptivo del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Ante la falta de previsiones específicas, deberán entenderse aplicables las reglas generales para la emisión de informes por parte de este órgano¹⁵⁹.

Instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, la *Dirección General de Planificación Turística* pondrá de manifiesto el expediente al municipio para que, en el plazo no inferior a diez ni superior a quince días, pueda presentar los documentos o alegaciones que estime pertinentes –art. 10 Decreto 158/2002–.

Transcurrido el plazo de audiencia y una vez valoradas por la Dirección General las alegaciones presentadas, el titular de la Consejería competente en materia de turismo formulará al Consejo de Gobierno una propuesta estimatoria o desestimatoria de la solicitud de declaración de Municipio Turístico –art. 11 Decreto 158/2002–¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Como es sabido, en estos casos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, el órgano actuante “podrá” –debería decir “deberá”– interrumpir el plazo de los trámites sucesivos –art. 83.3 LRJPAC–. En todo caso, deberán comunicarse a los interesados (en este caso al Municipio solicitante) la petición del informe y, en su caso, su recepción, y el plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses –art. 42.5.c) LRJPAC–.

¹⁵⁹ Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, el cual establece un plazo general para la evacuación del informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales de veinte días, a contar desde la recepción de la petición por el Consejo –art. 4–.

¹⁶⁰ De modo similar, Decreto del Consejo de Gobierno de Galicia 39/2001 –art. 14.5–.

Con independencia de la participación general de las Consejerías a través del Consejo Andaluz de Turismo, tal vez debería de haberse previsto una participación especial, a través de un informe, de la Consejería competente en materia de Administración Local, como departamento competente, con carácter horizontal, en materia de cooperación territorial, y tal como se prevé en alguna Comunidad Autónoma¹⁶¹. Asimismo, es llamativa la ausencia de participación de la Diputación Provincial correspondiente, cuya intervención se contempla en otras Comunidades Autónomas¹⁶², principal institución pública de cooperación con los municipios, en lo que es básicamente un proyecto de cooperación interinstitucional para la mejora de los servicios municipales, y que podría permitir la integración de la Diputación Provincial en los posteriores convenios interadministrativos, en relación con los cuales se prevé expresamente la posible participación de otras Administraciones Públicas –art. 13.1 Decreto 158/2002–.

5.4.3. Resolución

Como se ha dicho, al igual que la Ley 12/1999, la Ley 13/2011 establece que la declaración de Municipio Turístico será competencia del Consejo de Gobierno, criterio razonable debido al alcance transversal de esta declaración. Asimismo, si la Ley 12/1999 dispuso que la declaración de Municipio Turístico podrá dar lugar a la celebración de convenios interadministrativos en orden a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios, de modo claramente tributaria, la Ley 13/2011 dispone que la declaración de Municipio Turístico podrá dar lugar a la celebración de Convenios interadministrativos en orden a compensar el incremento en la demanda de la prestación de los servicios –art. 20.4–. Como puede verse, únicamente se sustituye por la mayor onerosidad en la prestación de los servicios por el incremento en la demanda de la prestación de los servicios.

En todo caso, la entera eficacia de la declaración queda remitida a los convenios que puedan acordarse. De este modo, la declaración de MT no comporta de forma automática efecto alguno, salvo alguna disposición muy marginal prevista en normas extra-turísticas¹⁶³. Su único

¹⁶¹ Ley de Cataluña 13/2002 –art. 21.1–.

¹⁶² Decreto de Galicia 39/2001 –art. 14.2–. Por último, debe observarse que en otras Comunidades Autónomas (Ley de la Comunidad Valenciana 3/1998 –art. 29.2–) se ha ordenado un trámite de información pública, ausente en el Decreto 158/2002. No obstante, no parece necesario, dado el alcance meramente cooperativo de esta acción.

¹⁶³ Así, la Orden de la Consejería de Gobernación de 25 de marzo de 2002, por la que se regulan los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos, establece un régimen especial de horarios (más amplios que los previstos en el régimen general), entre otros, para los establecimientos de hostelería y restauración situados en municipios que hayan obtenido la declaración de MT –art. 5.1–.

efecto es abrir la vía de la concertación de la actividad de fomento¹⁶⁴. Ni siquiera se establece un plazo para iniciar la negociación de los convenios¹⁶⁵.

De este modo, se observa un cierto desequilibrio entre la exigencia a los Municipios interesados en la declaración de superación de una serie de requisitos previos y de condiciones ciertamente rigurosos, y la aplicación de un procedimiento tradicional y garantista, para seguidamente remitir en bloque a la negociación bilateral los beneficios que pueda reportar la declaración¹⁶⁶. Y, desde otra perspectiva, de poco sirve para la transparencia en la distribución de los recursos públicos establecer un riguroso procedimiento de concesión, si después el reparto de los fondos se efectúa en negociaciones bilaterales, sin ningún condicionamiento o parámetro general, tal y como se establece en alguna Comunidad¹⁶⁷.

Por su parte, el Decreto 158/2002 dispuso que la resolución estimatoria o desestimatoria de la solicitud de declaración de Municipio Turístico se adoptará mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno –art. 12.1–. En caso de concederse la declaración, la resolución conllevará, además de los efectos atribuidos por la legislación vigente, la «posibilidad» de suscribir convenios en los términos que se tratan más adelante. Asimismo, el Acuerdo precisará las líneas básicas de los convenios que, en su caso, se suscriban, las Consejerías que deben participar en los mismos y la creación y composición del *superior órgano de seguimiento* de todos los convenios que puedan suscribirse para cada Municipio Turístico.

¹⁶⁴ Como señalamos en su día, se aprecia un marcado desequilibrio entre las exigencias y condiciones rigurosas que se imponen a los Municipios para la declaración de MT, y los nulos efectos jurídicos que dicha declaración entraña por sí misma, pues la entera eficacia de la declaración se reenvía a las posteriores negociaciones bilaterales. Y, del mismo modo, se observa en el Decreto 158/2002 un salto entre la fase procedimental, adornada de la típicas garantías jurídicas, con objeto de garantizar un tratamiento no discriminatorio y leal por parte de la Administración autonómica, y la fase de negociación de los convenios, que da contenido a la declaración, y en la cual la Administración autonómica se mueve con absoluta discrecionalidad y sin estar sometida a plazo alguno. De tal modo, que cabe preguntarse de qué sirve establecer un riguroso procedimiento de concesión del título formal de MT, si después el reparto de los fondos se efectúa en negociaciones bilaterales, sin ningún tipo de condicionamiento o parámetro general. S. FERNÁNDEZ RAMOS, op. cit., p. 85.

¹⁶⁵ Así, después de 6 años de la declaración de MT, el pleno del Ayuntamiento de Almuñécar aprobó por unanimidad de todos los grupos políticos en la Corporación (PP, PA, PSOE, PMAS e IU) una moción presentada por el grupo del Partido Popular en la acuerdo se “insta a la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Turismo y Deporte, a que de manera inmediata se proceda a la firma del convenio para la consecución de los fines perseguidos con la declaración de Municipio Turístico, en los términos y con el contenido mínimo previsto en el artículo 16 del Decreto 158/2002, de 28 de mayo.

¹⁶⁶ Como señala P. L. MARTÍNEZ PALLARÉS, «Las entidades locales en la legislación turística», *QDL*, 9, Octubre de 2005, p. 84, las exiguas consecuencias de tal declaración, la ausencia de compromisos concretos de financiación y la inconcreción de los instrumentos de participación de los sectores afectados en la organización municipal, convierten el estatuto de municipio turístico en una denominación meramente honorífica.

¹⁶⁷ Por Decreto 71/2000, de 22 de mayo, se regulan los convenios previstos en la Ley 3/1998 de Turismo con los Municipios turísticos, e, incluso, por normas posteriores se fijan los indicadores mínimos que permiten a los Municipios conocer la cuantía sobre la que se aplicará la correspondiente compensación financiera (resolución de la Agencia Valenciana de Turismo de 12 de junio de 2000).

El Acuerdo del Consejo de Gobierno que ponga fin al procedimiento será notificado al interesado en el plazo de seis meses desde que la solicitud tuviera entrada en el Registro de la correspondiente *Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte*. Transcurrido dicho plazo sin haberse practicado la notificación, podrá entenderse desestimada la solicitud, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos. En general, tanto el plazo del procedimiento como el sentido del silencio administrativo pueden estimarse adecuados, dada, de un lado, la complejidad de la tramitación de este procedimiento, en el que deben valorarse por diversas instancias elementos complejos y, de otro lado, la falta de operatividad del silencio estimatorio en este procedimiento, pues la declaración MT, en sí misma, carece de efectos directos –como se verá seguidamente–¹⁶⁸.

Finalmente, los Acuerdos de declaración de Municipios Turísticos serán publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía –art. 12.3–, lo cual constituye una correcta medida de transparencia¹⁶⁹.

MUNICIPIO	FECHA DECLARACIÓN	BOJA
BENALMÁDENA	21-10-2003	05-11-2003
SANTIPONCE	09-12-2003	22-12-2003
RONDA	09-03-2004	26-03-2004
ROQUETAS DE MAR	20-11-2004	05-04-2005
CAZORLA	15-03-2005	05-04-2005
NERJA	15-03-2005	05-04-2005
CHICLANA DE LA FRONTERA	09-05-2006	06-06-2006
CONIL DE LA FRONTERA	09-05-2006	06-06-2006
TARIFA	09-05-2006	06-06-2006
ARACENA	09-05-2006	06-06-2006
TORREMOLINOS	09-05-2006	06-06-2006
FUENGIROLA	25-07-2006	09-08-2006
CHIPIONA	25-07-2006	09-08-2006
ROTA	27-03-2007	23-04-2007
ALMONTE	24-03-2009	17-04-2009
ALMUÑECAR	05-04-2011	20-04-2011

¹⁶⁸ Así, ambas determinaciones coinciden con las previstas en el derogado Decreto de Galicia 39/2001 –art. 16.2–. Por su parte, el Decreto 32/2015, de 19 febrero, por el que se regula la declaración de municipio turístico en Galicia, baja a cinco meses el plazo, pero mantiene el sentido del silencio –art. 19–.

¹⁶⁹ Debe señalarse que, a diferencia de lo establecido en otras Comunidades Autónomas –caso del art. 29.3 de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/1998–, este acuerdo del Consejo de Gobierno no reviste la forma de Decreto, de tal modo que esta publicación presenta una finalidad de transparencia de este tipo de actuaciones, pero no es condición de eficacia del acuerdo, sino que el mismo surtirá efectos a partir de su notificación a la entidad interesada. Por su parte, el Decreto 32/2015, de 19 febrero, por el que se regula la declaración de municipio turístico en Galicia, establece que la declaración de municipio turístico gallego comportará su inscripción de oficio en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de la Comunidad Autónoma de Galicia –art. 10.1–.

5.5. Convenios

5.5.1. Partes y fines de los convenios

Según el Decreto 158/2002, la declaración de Municipio Turístico «podrá» (en realidad, no existe otro efecto, como nos consta) dar lugar a la celebración de convenios, de los cuales formarán parte, además del municipio beneficiario de la declaración, las Consejerías que haya determinado el Acuerdo del Consejo de Gobierno, así como otras Administraciones Públicas y Entidades públicas o privadas que puedan adherirse –art. 13.1–.

De este modo, el Decreto 158/2002 optó, en lugar de un convenio marco entre el conjunto de la Administración autonómica y el Municipio, sin perjuicio de la suscripción de acuerdos desarrollo del mismo, por un fraccionamiento de la cooperación en múltiples convenios departamentales, y que constituye el último eslabón de una cadena de remisiones a la hora de dar contenido a la declaración de MT. El único factor de unidad es el “superior órgano de seguimiento de todos los convenios”, cuya composición debe ser determinada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de declaración de MT. Sin embargo, en la práctica los convenios se circunscriben a los suscritos por la propia Consejería competente en materia de turismo.

Los convenios irán encaminados a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios, y a tal efecto establecerán medidas para alcanzar, al menos, los siguientes fines –art. 13.2–: a) Mejorar las condiciones de salubridad pública, protección civil y seguridad en lugares públicos. b) Proteger los valores tradicionales y culturales de la población autóctona. c) Salvaguardar el medio ambiente y los valores ecológicos de Andalucía. d) Preservar los bienes públicos y privados relacionados con el turismo municipal. e) Aumentar, diversificar y mejorar la oferta turística complementaria, así como crear nuevos productos. f) Sensibilizar e implicar a la población y a los agentes locales en una cultura de calidad de vida¹⁷⁰.

Como puede verse, esta amplitud de fines justifica que la acción cooperativa no se limita a la que pueda desplegarse desde la Consejería competente en materia de turismo, sino que será preciso involucrar a otras consejerías, si bien no es claro que en la práctica se siga este criterio¹⁷¹.

¹⁷⁰ De modo similar el Decreto 32/2015, de 19 febrero, por el que se regula la declaración de municipio turístico en Galicia, establece que los convenios de colaboración que se firmen entre el municipio beneficiario de la declaración de municipio turístico y otras administraciones públicas y entidades públicas o privadas que puedan adherirse irán encaminados a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios y, a tal efecto, establecerán las medidas para alcanzar, cuando menos, los siguientes fines: a) Mejorar las condiciones de salubridad pública, protección civil y seguridad en lugares públicos. b) Proteger los valores tradicionales y culturales de la población autóctona. c) Salvaguardar el medio ambiente y los valores ecológicos. d) Preservar los bienes públicos y privados relacionados con el turismo municipal. e) Aumentar, diversificar y mejorar la oferta turística complementaria, así como crear nuevos productos. f) Mejorar la formación de los/las profesionales del sector –art. 8–.

¹⁷¹ En la declaración del MT de Benalmádena únicamente se contempló expresamente la suscripción de convenios entre Consejería de Turismo y Deporte y el Ayuntamiento

5.5.2. *Obligaciones de la Administración de la Junta de Andalucía*

Para compensar el mayor esfuerzo económico adicional que realiza el Municipio Turístico en la prestación de los servicios, motivado por el carácter turístico del mismo, y con independencia del régimen financiero previsto para los municipios considerados como turísticos por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (inciso añadido por el Decreto 70/2006), la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la *Consejería de Turismo, Comercio y Deporte* y demás Consejerías que suscriban los convenios, estará obligada a considerarlo en las acciones de ordenación y fomento de sus planes económicos sectoriales, tomando como elemento de cuantificación la población turística asistida, sin perjuicio de lo establecido en la legislación general de subvenciones –art. 14 Decreto 158/2002–. Por lo demás, el Decreto 158/2002 omite mayores precisiones en materia financiera, como podrían ser la consideración prioritaria de los MT en los programas autonómicos de cooperación territorial¹⁷².

5.5.3. *Obligaciones de los municipios*

Los municipios deberán llevar a cabo actuaciones dirigidas a potenciar y mejorar las actuaciones y servicios previstos como elementos de valoración para la declaración de Municipio Turístico –art. 3 Decreto–. Pero la redacción Decreto 158/2002 apenas contempló que podían ser objeto de los convenios, entre otras, el establecimiento de medidas para ejecutar programas que potencien y promuevan los recursos turísticos. En cambio, la modificación efectuada por el Decreto 70/2006 detalló con suma precisión las acciones a realizar por el municipio y deben incluir los convenios «en su caso» –art. 15.1 Decreto 158/2002–:

- 2.1. Servicios para turistas y visitantes: a) Centro de recepción. b) Oficina de información. c) Páginas web. d) Mejorar el acceso para personas con discapacidad.
- 2.2. Señalización turística. Establecimiento de un sistema de actualización, conservación y reposición autorizado conforme a la legislación correspondiente: a) Establecimientos turísticos. b) Patrimonio monumental y cultural. c) Espacios Naturales.
- 2.3. Accesibilidad a los recursos turísticos: a) Horarios. b) Tarifas.
- 2.4. Promoción adaptada a lo establecido en el artículo 19 de la Ley del Turismo. Este precepto de la Ley 12/1999 se refería tanto a Andalucía en su conjunto como destino turístico, como a la posibilidad de aprobar denominaciones geoturísticas específicas, posibilidad ésta ausente en la Ley 13/2011 –art. 56–. Asimismo, la nueva Ley dispone que cuando las Entidades Locales utilicen medios o fondos destinados específicamente por la Comunidad Autónoma para organizar actuaciones concretas

¹⁷² Ley de Cataluña 13/2002 –art. 20–.

de promoción turística, incorporarán el logotipo o eslogan que en cada momento haya determinado la Consejería competente en materia de turismo –art. 56.6–¹⁷³.

- 2.5. Creación de productos turísticos: Plan municipal para la creación y diversificación de la oferta turística.
- 2.6. Protección del medio urbano y natural: Ordenanzas municipales dirigidas a la protección del paisaje, eliminación de ruidos, medidas contra acampadas ilegales, establecimiento de zonas para la ubicación de auto-caravanas.
- 2.7. Playas: a) Homogeneización del equipamiento, mantenimiento, conservación y reposición. b) Fomento de actividades lúdicas.
- 2.8. Formación: Acciones tendentes a la formación y reciclaje profesional para quienes trabajen y gestionen el sector turístico.

5.5.4. *Contenido de los convenios*

Los convenios, suscritos por el municipio, las Consejerías y, en su caso, otras Administraciones Públicas, Entidades privadas y públicas interesadas en su objeto, contendrán las siguientes previsiones –art. 16.1 Decreto 158/2002–¹⁷⁴: a) Duración del convenio. b) Las implicaciones económicas del convenio, especificando para cada una de sus anualidades de vigencia los compromisos financieros de las partes que lo suscriban y, en su caso, de las que con posterioridad se adhieran. c) Los indicadores del logro de los objetivos y, en su caso, las medidas a adoptar para corregir posibles desvíos sustanciales. d) En su caso, la necesidad de una organización común para su gestión. e) Los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación del convenio. Para ello se creará un órgano especial que, sin perjuicio de las competencias del superior órgano de seguimiento previsto en el artículo 12.1, tendrá como función velar por el cumplimiento efectivo del contenido del convenio así como proponer cuantas medidas crea oportunas para el buen desarrollo de la actividad turística en el municipio.

Los convenios suscritos asignan a la Comisión de seguimiento las funciones de: a) Velar por el cumplimiento de cuanto quede establecido en los convenios que, en su caso, se suscriban. b) Resolver cuantas incidencias y circunstancias se produzcan como consecuencia de la interpretación, aplicación y desarrollo de los convenios a suscribir, sometiéndolas a la aprobación de las partes firmantes. c) Coordinar la actuación de las partes firmantes,

¹⁷³ De modo similar el Decreto 32/2015, de 19 febrero, por el que se regula la declaración de municipio turístico en Galicia, establece que los municipios gallegos declarados turísticos deberán incluir en todo su material de información y promoción en un lugar visible la marca turística de Galicia conforme al manual de imagen corporativa de esta –art. 9.1–.

¹⁷⁴ Cabe entender que estos convenios del Decreto 158/2002 están sujetos a las reglas generales relativas a los convenios de cooperación establecidas en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía –art. 83–.

en orden a la consecución del fin perseguido por cada convenio suscrito. d) Efectuar el seguimiento de los convenios que, en su caso, se suscriban en ejecución del presente acuerdo, así como de los acuerdos adoptados conforme a los mismos. e) Cualesquiera otras que les sean encomendadas por las partes firmantes de cada uno de los convenios a suscribir¹⁷⁵.

En general, las actuaciones contempladas en los convenios suscritos se orientan a las siguientes finalidades: a) Mejora de la calidad en la prestación de los servicios públicos municipales al conjunto de los usuarios. b) Preservación del patrimonio cultural, urbano y medioambiental. c) Asegurar que la planificación urbanística del municipio garantice un desarrollo turístico sostenible. d) Planificar y ordenar los recursos turísticos del municipio, y procurar un desarrollo de la actividad turística compatible con el respeto a los valores naturales. e) Realización de acciones específicas dirigidas a la prestación de servicios para turistas y visitantes, tales como señalizaciones turísticas, acceso a recursos turísticos, promoción turística y formación dirigida al sector turístico. f) Creación y diversificación de la oferta turística¹⁷⁶.

Por lo demás, como todos los convenios interadministrativos, los Convenios deberán publicarse en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía –art. 16.2–¹⁷⁷. Seguidamente se recoge, a título orientativo, un resumen de actuaciones, según información facilitada por el Gobierno andaluz al Parlamento¹⁷⁸:

MUNICIPIO	CONVENIO	ACTUACIONES
BENALMÁDENA	2004-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iluminación de la Playa Fuente de la Salud 2. Ajardinamiento e iluminación de Rotonda. Avenida García Lorca 3. Mejora de iluminación Plaza de la Mezquita.

¹⁷⁵ Asimismo, la Comisión de seguimiento está compuesta, en general, por las siguientes personas: a) En representación de la Consejería competente en materia de Turismo: – La persona titular de la Dirección General competente en materia de Turismo o persona en quien delegue, que ostentará la presidencia y el voto dirimente. – La persona titular de la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de Turismo. b) En representación del Municipio Turístico: La persona titular de la Alcaldía y una persona representante del Ayuntamiento, a propuesta de aquella. c) Una persona representante de cada una de las Consejerías que suscriban, en su caso, los convenios objeto del presente acuerdo, con rango, al menos de Dirección General o persona en quien delegue, con la categoría de Jefe o Jefa de Servicio. d) Una persona funcionaria de la Consejería competente en materia de Turismo, con categoría de Jefe o Jefa de Servicio, que actuará como Secretaria, con voz y sin voto.

¹⁷⁶ El Panel de Expertos de Ecofuturo 2007 aprobó un Código de buenas prácticas para el desarrollo de municipios turísticos.

¹⁷⁷ A título de ejemplo, puede citarse la Resolución de 25 de enero de 2008, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Turística, por la que se da publicidad a la subvención, con carácter excepcional, instrumentada mediante Convenio de Colaboración, suscrito por la Consejería y el Ayuntamiento de Torremolinos, en ejecución de la declaración de Municipio Turístico efectuada mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 9 de mayo de 2006 (BOJA núm. 33, de 15 de febrero de 2008).

¹⁷⁸ BOPA 26 de enero de 2009 VIII Legislatura Núm. 162, págs. 27 y ss. Cabe subrayar que las actuaciones están referidas a inversiones a cargo de la Consejería de Turismo y Deporte.

MUNICIPIO	CONVENIO	ACTUACIONES
BENALMÁDENA	2004-2009	<ol style="list-style-type: none"> 4. Trabajos de Pintura de Plaza de la Mezquita. 5. Ajardinamiento y mobiliario en Arroyo de la Miel. 6. Ordenación Plaza Edificio la Tribuna. 7. Mejoras Oficina de Turismo. 8. Equipo Dynascan. 9. Maquinaria limpieza playas. 10. Material promoción turística. 11. Islas ecológicas en zona hotelera.
SANTIPONCE	2005-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actuaciones en el entorno del Monasterio de San Isidoro del Campo: obras de urbanización, de edificación, equipamiento, etc.
NERJA	2005-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejora del Balcón de Europa. 2. Acondicionamiento entradas a núcleo de Maro. 3. Puesta en valor del Acueducto del Águila. 4. Iluminación de playas para la celebración de eventos deportivos. 5. Equipamiento de playas.
ROQUETAS DE MAR	2005-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Señalización turística y urbana. 2. Iluminación de playas. 3. Acondicionamiento de playas con plantación de oasis de palmera e instalación de juegos infantiles. 4. Instalación de carril bici en paralelo a los paseos marítimos iniciales en la Urb. de Roquetas de Mar y Playa Serena
CAZORLA	2006-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acondicionamiento de la Plaza de la Corredera 2. Construcción de pasarela peatonal en bóveda de la plaza y ruinas de Santa María. 3. Construcción de un Parque Periurbano de esparcimiento Circuito permanente de Mountain Bike. 4. Embellecimiento del Acceso a Cazorla por la Sierra. 5. Proyecto de adecuación de espacios para centros temáticos: Frondosa Naturaleza y Molino Harinero. 6. Proyecto de mejora del mobiliario urbano. 7. Proyecto de señalización turística
CHICLANA DE LA FRONTERA	2006-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Remodelación del paseo marítimo y acondicionamiento de solar público en Playa la Barrosa. 2. Barrio Nuevo: recuperación imagen tradicional para afectarlo a su uso turístico
CONIL DE LA FRONTERA	2006-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recuperación de fuente y lavaderos en C/ Carril de la Fuente. 2. Mejora de mobiliario urbano, embellecimiento y señalización. 3. Soterramiento de contenedores. 4. Mobiliario antigua Iglesia Sta. Catalina como Centro de Interpretación Turística y Medio Ambiental. 5. Actuaciones en bienes culturales (edificios, museo raíces conileñas, etc.).
TARIFA	2006-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Remodelación Barrio del Moral. 2. Remodelación de escalinata de acceso a Plaza de Santa María 3. Iluminación de edificios singulares del casco antiguo. 4. Soterramiento de contenedores en Plaza del Perulero y C/ Sancho IV El Bravo. 5. Eliminación de cableado de fachadas del casco antiguo. Se propone modificación por actuaciones sobre embellecimiento de varias calles del municipio. 6. Promoción y material turístico. 7. Rehabilitación de la fuente de la C/ Mesones. 8. Instalación de controles de acceso al casco histórico. 9. Instalación de paneles informativos variables.
ARACENA	2006-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejora de Servicios Turísticos. 2. Descontaminación visual y embellecimiento urbano.
RONDA	2006-2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iluminación artística Cornisa del Tajo, Casco Histórico y Puente Nuevo-Puente Viejo. 2. Recuperación Molino del Tajo. 3. Equipamiento e iluminación centro museístico e interpretativo del mueble rondeño. 4. Mejora con fines turísticos Alameda Tajo. 5. Construcción de Aseos y Verja en Auditorio con fines turísticos. 6. Intervención en Baños Árabes. 7. Guías y señalización de senderos y guía profesional. 8. Centro de Visitantes de Acinipo

MUNICIPIO	CONVENIO	ACTUACIONES
FUENGIROLA	2007-2010	1. Proyecto de Parque de Poniente.
TORREMOLINOS	2007-2010	1. Renovación del Paseo Marítimo de Torremolinos tramo Bajoncillo Calle de la Playa.
CHIPIONA	2007-2010	1. Corredor Verde Litoral "Costa Ballena-Chipiona".
ROTA	2007-2010	1. Proyecto V fase de señalización turística de Rota. 2. Proyecto de inversión de construcción de dos pistas de voley playa en las instalaciones deportivas de la Forestal. 3. Adquisición de carpas. 4. Plan de reforestación del municipio de Rota. 5. Proyecto de Carril Bici.

5.6. Pérdida de la condición de Municipio Turístico

En un precepto que carece de correspondencia con la Ley 12/1999, la Ley 13/2011 –art. 20.3– establece que la declaración de Municipio Turístico podrá ser revocada, previa audiencia del Consejo Andaluz del Turismo y el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y del municipio afectado, por alguna de las siguientes causas:

- a) Cuando se aprecie una progresiva disminución de la calidad de los servicios municipales que se presten a la población turística asistida.
- b) Cuando se produzca la pérdida de alguno de los requisitos que dieron lugar a la declaración, los cuales deberán ser acreditados por el Municipio Turístico cada cuatro años.

De forma más detallada, el Decreto 158/2002 dispuso –art. 17.1– que la declaración de Municipio Turístico tendrá carácter indefinido, pudiendo dejarse sin efecto por alguna de las siguientes causas:

- a) Pérdida de los requisitos exigidos para su declaración. Debe tenerse en cuenta que ahora la Ley 13/2011 exige que los requisitos deberán ser acreditados por el Municipio Turístico cada cuatro años (y, a diferencia de la Ley 12/1999, entre los requisitos debe incluirse ahora el plan de calidad turística, que en la ley anterior era un mero elemento de valoración)¹⁷⁹.
- b) Variación sustancial de las circunstancias y servicios considerados como elementos de valoración al emitir la declaración de Municipio Turístico. En el supuesto de producirse una modificación que implique el incumplimiento de los requisitos exigidos y los elementos tenidos en cuenta para la declaración, el Municipio Turístico lo comunicará a la *Delegación Provincial de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte* en el plazo de un mes –art. 15.3–.

¹⁷⁹ El Decreto 158/2002 dispuso que los Municipios Turísticos suministrarán a la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte todos los meses, o con la periodicidad que aquella pueda determinar, los datos relativos a la afluencia turística registrada en el municipio, así como cualquier otra información que le sea solicitada relativa a los requisitos y condiciones que motivaron la declaración, pero este precepto se suprimió en la modificación efectuada por el Decreto 70/2006.

- c) Grave incumplimiento, por parte del municipio, de las obligaciones establecidas en los convenios.
- d) A petición propia del municipio, con las mismas exigencias ordenadas por formular la solicitud.

En los tres primeros supuestos, el *Delegado Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte* iniciará de oficio un procedimiento en el que se dará audiencia al municipio. El procedimiento se tramitará y la resolución se adoptará de acuerdo con las reglas dispuestas para la declaración de municipio turístico. Cabe destacar que la Ley 13/2011 exige expresamente la audiencia del Consejo Andaluz del Turismo y del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. La resolución habrá de ser notificada en el plazo de seis meses desde su iniciación –art. 17.2 Decreto 158/2002–, esto es en el mismo plazo que la declaración, lo cual es razonable dado que la tramitación es similar.

En el caso de extinción a petición del municipio, una vez que la Delegación Provincial remita el expediente a la *Dirección General de Planificación Turística* y que sea comprobada su adecuación al presente Decreto, el titular de la *Consejería de Turismo y Deporte* adoptará la resolución por la que se deje sin efecto la declaración. En el supuesto de que no sea notificada la resolución en el plazo de un mes, el municipio podrá entender estimada la solicitud.

En todos estos casos, debe entenderse que la pérdida de la condición de MT supondrá la extinción sobrevenida de los convenios vigentes, por pérdida de su presupuesto de hecho, sin perjuicio de que se arbitren las medidas necesarias para su cancelación y, en su caso, puedan haberse comprometido responsabilidades por incumplimiento unilateral de los mismos.

BIBLIOGRAFÍA

BENAVIDES VELASCO P.: “El municipio turístico” en *Revista Europea de Derecho de la Navegación Marítima y Aeronáutica*, núm. 20, 2004, pp. 3083-3090.

BERMEJO VERA J.: “Régimen jurídico de los municipios turísticos”, en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp. 213-250.

BIEDMA FERRER, J. M^a.: «El Municipio Turístico andaluz: algunas consideraciones legales», *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 3, enero 2010.

BLANCO HERRANZ, F. J.: «Nueva legislación turística española: Balance y perspectivas», *IV, V y VI Jornadas de Derecho Turístico en Andalucía*, A. Auriolés Martín (coordinador), Sevilla, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, 2005, pp. 355 y ss.

BLANQUER, D., “¿Ordenación o desordenación del turismo?”, *Documentación Administrativa*, nº 259-260, 2001.

BOUAZZA ARIÑO, O.: «El turismo», en Cano Campos, T. (Coord.): *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo*, Tomo VIII, vol. 2, Iustel, Madrid, 2009, págs. 153-182.

– *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006.

CEBALLOS MARTÍN M. - PÉREZ GUERRA R.: “La configuración del derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 35, (2009).

– «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de turismo», *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, pp. 23-64.

CORCHERO, M.: «Competencias de los municipios en materia de turismo», *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 5, junio 2011.

– «Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 200/2009, de 28 de septiembre (Reflexiones sobre la distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales en materia de turismo)», *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 4, junio 2010.

– *Derecho del turismo. Conceptos fundamentales*, Iustel, Madrid, 2008.

ESTEVE PARDO, J.: «Turismo y Administración Local» en *XI Congreso Ítalo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, 1996, CEDECS, Barcelona, 1998, págs. 377 a 392.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “Régimen general de los establecimientos, servicios y empresas turísticas. La información turística. Los establecimientos de restauración”, *VV AA, Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, pp. 221-284.

– «La ordenación del turismo rural en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58, 2005, pp. 49-110.

– «El Régimen Jurídico del municipio turístico en Andalucía. El Derecho a la carta», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 52, 2003, pp. 51-85.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.: *Derecho Administrativo del Turismo*, 5ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2010.

FERREIRA FERNÁNDEZ X. y NOGUEIRA LÓPEZ A.: “Aspectos jurídicos de un desarrollo turístico sostenible”, en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, (2001).

GALERA VICTORIA, A.: «Turismo», en Balaguer Callejón, F. (Dir.): *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pp. 763-774.

GALLARDO CASTILLO, M. J.: “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en la Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación”, en *Documentación Administrativa*, núms. 259-260, (2001), pp. 71-94.

– «La ordenación jurídico-administrativa del turismo», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 25 (1996), págs. 37-58.

GARCÍA MACHO, R. y RECALDE CASTELLS, A. (Dirs.): *Lecciones de derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

GIL CASIÓN, I.: «Problemas actuales en el ámbito de los municipios turísticos», *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 5, junio 2011.

GONZÁLEZ-PEQUEÑO, H.: «Derechos de los usuarios y deberes de las empresas de restauración a la luz de la legislación turística y de defensa del consumidor en Andalucía». *II Congreso Internacional Científico-Profesional de Turismo Cultural*, Córdoba abril 20016.

GUILLEN GALINDO, M.A.: “La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, en D. BLANQUER, *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, Ed. Tirant lo Blanch, 1999.

ILDEFONSO HUERTAS, R. M^a: “Las políticas de turismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, número extraordinario 2/2003, volumen 2.

JAIMEZ GAGO, M. I: *Políticas Públicas y Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2004.

MARTÍNEZ PALLARÉS, P. L.: «Las entidades locales en la legislación turística», *QDL*, 9, Octubre de 2005, pp. 72-86.

– “El gobierno local como ámbito de gestión turística”, en D. BLANQUER, *Turismo. Municipios turísticos, Tributación y contratación empresarial, Formación y gestión del capital humano. III Congreso Universidad y Empresa*, Valencia, 2000.

MELGOSA ARCOS, F. J.: «Administraciones locales y turismo: el municipio turístico», “Administración local. VV AA, *Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros Fernández*, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados (Grupo Wolters Kluwer), 2011, págs. 1167-1207.

NIETO-GUERRERO, A. M.: “La distribución competencial en materia turística. Especial referencia al nuevo papel, en la materia, de los entes locales y, concretamente, de los municipales”, en J.E. SORIANO y M.T. CABEZAS, *Actas del I Congreso sobre Derecho Administrativo Turístico*, Cáceres, 2002, pp. 53 y ss.

PÉREZ DE COSSIO, “El futuro turístico de las Corporaciones Locales”, en D. BLANQUER, *Turismo. Municipios turísticos, Tributación y contratación empresarial, Formación y gestión del capital humano. III Congreso Universidad y Empresa*, Valencia, 2000.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: *Derecho Público del Turismo*, Ed. Thomson-Aranzadi, (2004).

PÉREZ GUERRA R.: «Introducción. La Política Turística Europea y la Administración Turística del Estado», VV. AA., *Manual de Derecho Administrativo del Sector Turístico*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 19 y ss.

PÉREZ GUERRA, R. - CEBALLOS MARTÍN, M.^a M.: “A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: el ejercicio de competencias turísticas por la Comunidad Autónoma Andaluza”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 27, 1996, pp. 95-170.

PRADOS PRADOS, S.: «Aspectos generales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo. La Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo», *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

RAZQUIN LIZARRAGA, M. M.: “Organización local del turismo”, en D. BLANQUER, *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial. I Congreso Universitario de Turismo*, Valencia, 1999.

RIVERO YSERN, J. L.: «Entidades Locales y Turismo. Especial referencia al Municipio Turístico», *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

- “Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del Turismo en Andalucía”, *Documentación Administrativa*, nº 259-260, 2001, pp. 202 y ss.
- “Notas sobre el municipio turístico en la Ley 12/99 del Turismo de Andalucía”, en “Decreto y Turismo” III, *Jornadas de Decreto Turístico, Junta de Andalucía*, Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 2000, pp. 85 y ss.

ROCA ROCA, E.: “El turismo y el Estatuto de Autonomía de Andalucía”; *Revista Andaluza de Administración Pública*, número extraordinario 2/2003, volumen 2.

ROCA ROCA, E., CEBALLOS MARTÍN, M^a M. y PÉREZ GUERRA, R.: *La regulación jurídica del turismo en España*, Universidad de Almería/Diputación de Almería, Almería, 1998.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J.: «Sobre la distribución de competencias en materia de turismo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 32, 2008, pp. 369 y ss.

ROMÁN MÁRQUEZ, A.: *El Municipio Turístico. Régimen jurídico y propuesta para su mejora*, Tesis doctoral, Granada 2008.

SARMIENTO ACOSTA, M. J.: “El régimen especial del Municipio Turístico”, *Actualidad Administrativa*, nº. 45, 1994, pp. 668 y ss.

SALGADO CASTRO, A.: «La distribución de competencias en materia de turismo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9 (1996), pág. 319-336.

SANZ DOMÍNGUEZ, C.: «Competencias sobre turismo», en Muñoz Machado, S. y Rebollo Puig, M. (Dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Cívitas, Cizur Menor, 2008, págs. 687-700.

SOLA TEYSSIERE, J.: «Hacia un sistema armonizado de clasificación hotelera», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88, enero-abril (2014), págs. 61-99.

- *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*, IAAP, 2005, Sevilla.
- “La ordenación del turismo y sus relaciones con la ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 53, Enero-Marzo (2004), págs. 109 a 131.

SUAY RINCÓN, J. –DEL PINO RODRÍGUEZ GONZALÉZ, M.: “Las competencias turísticas de los Municipios. En particular, la categoría de los Municipios turísticos”, en D. BLANQUER, *I Congreso Universidad y empresa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 70 y ss.

TUDELA ARANDA, J.: “Los conceptos objetivos del Derecho del Turismo. Recurso turístico y actividad turística”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico*, Tudela Aranda (Dir.), Cortes de Aragón, Zaragoza, 2008.

- “La Administración Turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 15, 1999.
- “Régimen local y turismo. Marco legal”, en la obra colectiva *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Diputación Provincial de Huesca, Huesca, 1997.
- “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 45-I, 1996.

VILLALVA PÉREZ, F.: “Aspectos constitucionales, legales y organizativos del Turismo en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, número extraordinario 2/2003, volumen 2.

VILLANUEVA CUEVAS, A.: «La necesidad de una nueva perspectiva de regulación en la legislación autonómica en materia de turismo», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 28 (2011).

ZAMORA ROSELLÓ, R.: «Las Administraciones Turísticas Andaluzas», VV. AA., *Manual de Derecho Administrativo del Sector Turístico*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 35 y ss.

Capítulo II: ORDENACIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS

M.^a Remedios Zamora Roselló

Universidad de Málaga

SUMARIO

1. ORDENACIÓN

2. PLANIFICACIÓN

- 2.1. Planeamiento general: El Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020
 - 2.1.1. Líneas estratégicas
 - 2.1.2. Programas de actuación
 - 2.1.3. Evaluación y seguimiento
- 2.2. Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas
 - 2.2.1. Plan +Interior. Estrategia Integral de Fomento del Turismo Interior Sostenible de Andalucía.
- 2.3. Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía
- 2.4. Programas de Recualificación de Destinos
 - 2.4.1. El Programa de Recualificación Turística de la Costa del Sol Occidental: El Plan Qualifica
- 2.5. Planes Turísticos de Grandes Ciudades
- 2.6. Programas de Turismos Específicos

3. USO TURÍSTICO DEL SUELO Y LAS RELACIONES CON LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

- 3.1. Ordenación del territorio y turismo
- 3.2. Uso turístico del suelo

4. PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS

- 4.1. Plan Director de Promoción Turística de Andalucía 2013-2016
 - 4.1.1. Plan de Acción 2016
- 4.2. Plan Estratégico de Marketing Turístico Horizonte 2020
- 4.3. Declaraciones de Interés Turístico

5. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

1. ORDENACIÓN

El artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo que incluye, en todo caso, la ordenación, la planificación y la promoción del sector turístico; funciones que, según lo previsto en el Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, desempeña la Consejería de Turismo y Deporte¹.

En desarrollo de esta competencia autonómica, desde la Junta de Andalucía se ha elaborado un marco regulador que comprende un amplio conjunto de planes en los que se concretan y especifican las previsiones de la legislación turística autonómica.

La Ley del Turismo de Andalucía adoptada en 1999 se centraba en la ordenación y promoción del turismo, e incluía un conjunto de instrumentos de planificación que habrían de guiar el crecimiento ordenado y sostenible del sector turístico². Sobre la estructura creada por la regulación de 1999, la Ley 13/2011 inauguró una nueva etapa en materia de ordenación de los recursos turísticos; incidiendo, desde su Exposición de Motivos, en la necesidad de atender a una triple acepción: territorial, ambiental y paisajística.

La norma andaluza incorpora un conjunto de instrumentos, buena parte de los cuales ya estaban presentes en la anterior regulación, y que tienen por finalidad última el desarrollo de políticas diferenciadas y sostenibles que sean capaces de atender a las singularidades de la Comunidad Autónoma, así como a los distintos segmentos que configuran el sistema turístico regional; con especial atención a la relación sector público-sector privado.

¹ En relación a las competencias autonómicas en materia de turismo nos remitimos al Capítulo I de esta obra, titulado "Las Administraciones Turísticas andaluzas" y elaborado por el profesor FERNÁNDEZ RAMOS. Sobre la ordenación de los espacios turísticos en Andalucía y otras Comunidades Autónomas, BOUAZZA ARIÑO, O., *Planificación turística autonómica*, Editorial Reus, Madrid, 2007.

² PRADOS PRADOS, S., "Aspectos generales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo. La Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo", FERNÁNDEZ RAMOS., S. (dir.), *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

La finalidad última de la ordenación, materializada a través de los instrumentos de planificación, es la mejora de la calidad y de la competitividad de la oferta turística, sobre la base del principio de sostenibilidad. La LTA enumera un conjunto de acciones para la consecución de estos fines, que pueden ser agrupadas en cuatro bloques: suelo e infraestructuras, patrimonio cultural y natural, productos turísticos y estacionalidad, y recursos humanos.

En lo que respecta al suelo y las infraestructuras, la norma se centra en maximizar el potencial del territorio. De esta forma, se incide en la necesidad de potenciar el uso eficiente y sostenible del suelo como recurso; fomentando que los espacios más idóneos para un uso turístico se destinen a aquellas actividades generadoras de un mayor valor añadido y nivel de empleo en la economía local. La mejora de la competitividad exige de un aumento en la calidad, para ello se opta por la creación de infraestructuras, la mejora en la urbanización de los espacios turísticos, además de la modernización y renovación de los establecimientos turísticos.

El patrimonio cultural y natural se desarrolla a través de iniciativas vinculadas a la rehabilitación de espacios y edificios de interés patrimonial, el establecimiento de criterios generales y recomendaciones para la consideración y tratamiento del paisaje en la política turística³, el fomento de la sostenibilidad de los establecimientos turísticos, y la mejora de los espacios naturales y culturales con gran afluencia de turistas.

La diversificación, promoción, creación y comercialización de los productos turísticos, que se complementa con la incorporación de nuevas ofertas de actividades vinculadas al turismo, junto a las iniciativas destinadas a eliminar las barreras de la estacionalidad en el turismo de la Comunidad Autónoma.

La profesionalización del sector turístico es una de las claves para la mejora de su competitividad, además de incidir directamente en la mayor calidad de los servicios ofertados; de ahí la relevancia de elaborar acciones destinadas al desarrollo profesional de los trabajadores.

2. PLANIFICACIÓN

La técnica de la planificación es la más adecuada para la ordenación del espacio turístico; ofreciendo una respuesta ante la complejidad del fenómeno turístico, que incide en múltiples facetas de las políticas públicas y en ámbitos dispares como la economía, la

³ Respecto a la relevancia del paisaje en las iniciativas de planificación turística en Andalucía, SANTOS PAVÓN, E., FERNÁNDEZ-TAVALES, A., MUÑOZ-YULES, O., "La incorporación del paisaje a la planificación turística. Análisis de la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía", *Cuadernos de Turismo*, núm. 37, 2016, pp. 175-202.

ordenación del territorio o el medio ambiente, y la necesidad de satisfacer las demandas del sector⁴.

Los instrumentos de planificación turística se inauguraron en la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Plan de Desarrollo Integral del Turismo en Andalucía, el denominado Plan DIA, adoptado en 1993. La principal finalidad de este Plan era aumentar la rentabilidad social, económica y ambiental del turismo andaluz mediante la cualificación productiva. Si bien el Plan DIA se encontraba bastante limitado, significó un hito por cuanto comenzó una etapa planificadora que se ha mantenido hasta la actualidad.

Con la publicación de la Ley del Turismo de 1999, se dota de un respaldo normativo a la elaboración de los instrumentos de ordenación, con especial atención a un instrumento de vocación integral: el Plan General del Turismo⁵. En el año 2003 se adoptó el Plan General de Turismo de Andalucía 2003-2006, que materializaba las previsiones de la norma de 1999. Además de incluir un diagnóstico del turismo en la Comunidad, se propusieron un conjunto de estrategias que aspiraban a la consolidación del turismo como sector clave para la economía autonómica a través de medidas que incentivaran la integración del turismo en la sociedad, la competitividad y la renovación del modelo turístico.

El 1 de enero de 2008 entró en vigor el Plan General del Turismo Sostenible de Andalucía 2007-2010. En este texto, la sostenibilidad es una constante transversal que se incorpora a cada una de las estrategias, programas y medidas. Las instituciones autonómicas elaboraron una planificación en la que el principio de sostenibilidad se configuraba como la clave que definía la política turística. Los tres pilares o ámbitos de intervención que actuaron como guías de actuación fueron: la adecuación del espacio turístico, la convergencia de políticas públicas y la concertación social, y la actuación en marketing y productos centra da en segmentos específicos

⁴ SOLA TEYSSIERE, J., "La ordenación del turismo y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 53, 2004, p. 114.

⁵ En la Exposición de Motivos de la Ley 12/1999 se afirmaba: "El título III de la Ley establece los instrumentos de ordenación y promoción para que la Administración turística pueda estimular un crecimiento ordenado y sostenible de nuestro sector turístico, salvaguardando el medio natural y nuestro patrimonio histórico y cultural, todo ello en coherencia con la planificación territorial. Entre estos instrumentos destaca por su vocación integral el Plan General del Turismo, llamado a definir el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de su eventual desarrollo, con relación a sectores específicos, a través de programas ejecutivos. Asimismo, debe subrayarse, por su carácter innovador, la posibilidad de declarar Zonas de Preferente Actuación Turística dotadas de planes propios de actuación turística integrada y aprobar Programas de Recualificación de Destinos y Programas de Turismos Específicos".

2.1. Planeamiento General: el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020.

El Plan General del Turismo es el instrumento básico y esencial en la ordenación de los recursos turísticos en la Comunidad Autónoma, por lo que actúa como el marco de referencia que deben respetar los restantes instrumentos de planificación turística⁶. Como ya se reconocía en la normativa anterior, el Plan General del Turismo tiene la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio. Según la regulación vigente, estos planes tienen como finalidad la planificación de determinados ámbitos que se enumeran en el Anexo de la Ley de Ordenación del Territorio, y se encuentran subordinados a las previsiones del Plan de Ordenación del Territorio y de los Planes de Ordenación de ámbito subregional.

La elaboración del Plan General del Turismo se inicia con el acuerdo de formulación por parte del Consejo de Gobierno, y a propuesta de la Consejería competente en materia de turismo. La aprobación del texto definitivo también corresponde al Consejo de Gobierno, y se llevará a cabo mediante un Decreto y previa consulta a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, e informe del Consejo Andaluz del Turismo y del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; además de remitirse al Parlamento de Andalucía para su conocimiento.

A lo largo de su tramitación la LTA, ha previsto una especial atención a la participación de la administración local; en primer lugar, la norma reconoce que en el propio Decreto de formulación, además de establecer los objetivos generales del Plan, se determinará la composición y funciones de la comisión de redacción, en la que participará la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación. Asimismo, en el procedimiento de elaboración del Plan está prevista la audiencia a las asociaciones de municipios y provincias más representativas; y con anterioridad a la aprobación del Plan se requiere un informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, como se ha comentado previamente.

La implicación de la sociedad andaluza también se garantiza a través de la presencia de los agentes económicos y sociales más representativos en la comisión de redacción del Plan; y en la audiencia prevista para las asociaciones empresariales, sindicales y de consumidores más representativas, sin perjuicio del trámite de información pública al que se someterá el proyecto del Plan.

La LTA establece cuál ha de ser el contenido mínimo del Plan, sin perjuicio de otras previsiones adicionales que incluya el Decreto de formulación. Como viene siendo tradicional, se inicia con un diagnóstico sobre la situación del turismo y las previsiones futuras; además, se incluyen las necesidades y objetivos básicos del turismo en la Comunidad Autónoma, junto con las orientaciones estratégicas generales y por segmentos turísticos.

⁶ Art. 11 LTA.

El Plan también contendrá las prioridades de acción y los instrumentos necesarios para su desarrollo y ejecución, la estrategia de desarrollo turístico sostenible y el fomento de los recursos turísticos.

Sobre la base de la distribución territorial, se prevé la ordenación de la oferta turística en el territorio para garantizar el equilibrio territorial y su sostenibilidad, así como la delimitación de los ámbitos territoriales homogéneos para la ordenación de las actividades y los recursos, y el establecimiento de los criterios básicos del modelo turístico de aplicación a cada uno de estos ámbitos territoriales. Finalizando estas previsiones sobre el contenido mínimo del Plan, con las referencias a la inclusión en el mismo de un conjunto de acciones de seguimiento y evaluación.

Con fecha de 9 de febrero se adoptó el Decreto 37/2016 de la Consejería de Turismo y Deporte mediante el que se aprobaba el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020.

El objetivo central de este Plan es “consolidar la sostenibilidad integral y la competitividad del turismo como sector estratégico de la economía andaluza, generador de empleo de calidad y desarrollo económico”. Una de las principales aspiraciones de este texto es elaborar un concepto de desarrollo turístico aplicable, eficaz y funcional, y que actúe como guía de referencia para el diseño y ejecución de los planes de actuación propuestos en el Plan.

El Plan General toma como referencia las previsiones a este respecto del IV Pacto Andaluz por el Turismo, donde se apuesta por desarrollar un modelo de planificación de la actividad turística desde un criterio de sostenibilidad integral; se parte, por tanto, de una concepción de sostenibilidad como un proceso continuo que debe guiar el modelo de gestión desde su gestación hasta su implementación.

Llegados a este punto corresponde recordar la definición que sobre el desarrollo sostenible del turismo enunció la Organización Mundial del Turismo en 2007, afirmando que “el desarrollo sostenible del turismo atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras, y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. El desarrollo sostenible del turismo se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas, sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida”⁷.

⁷ Según la Comisión Europea: “El reto consistirá en encontrar un equilibrio adecuado entre el desarrollo autónomo de los destinos y la protección de su medio ambiente por un lado y el desarrollo de una actividad económica competitiva, por otro. Sin embargo, el trabajo del Grupo para la Sostenibilidad del Turismo ha confirmado que, más que cualquier otra actividad económica, el turismo puede desarrollar sinergias por medio de una intensa interacción entre el entorno y la sociedad. Esto se debe a que el desarrollo de destinos turísticos está estrechamente relacionado con su entorno natural, sus especificidades culturales, su interacción social, su seguridad

En esta línea, y aportando una novedad importante en el modelo turístico andaluz, se opta por un crecimiento y desarrollo “sosegado”, según la terminología empleada en el Plan. Los ejes del crecimiento se centran en el turismo, los recursos y la población residente; de forma que estos tres elementos se deben tener presentes para el desarrollo de un modelo turístico que no sólo debe ofrecer una experiencia turística basada en la excelencia, si no que también ha de apostar por la preservación de los recursos y por garantizar la calidad de vida de los residentes.

De esta forma, en el Plan General en vigor se apuesta por valores que van más allá de la competitividad del sector y de su valoración económica. Corresponde recordar la definición de turismo que se ofrece en el Código Ético Mundial para el Turismo, y que es un fiel reflejo de los valores que ofrece: “El turismo, que es una actividad generalmente asociada al descanso, a la diversión, al deporte y al acceso a la cultura y a la naturaleza, debe concebirse y practicarse como un medio privilegiado de desarrollo individual y colectivo. Si se lleva a cabo con la apertura de espíritu necesaria, es un factor insustituible de autoeducación, tolerancia mutua y aprendizaje de las legítimas diferencias entre pueblos y culturas y de su diversidad. Las actividades turísticas respetarán la igualdad de hombres y mujeres. Asimismo, se encaminarán a promover los derechos humanos y, en particular, los derechos específicos de los grupos de población más vulnerables, especialmente los niños, las personas mayores y minusválidas, las minorías étnicas y los pueblos autóctonos”⁸.

Sobre la base de estos objetivos, el Plan incorpora un conjunto de principios que aspiran a definir el desarrollo turístico sostenible y, por tanto, han de guiar las acciones elaboradas según las directrices de este instrumento de planeamiento.

El primero de los principios rectores es la consecución de un proceso de producción de servicios turísticos eficiente y equitativo. La viabilidad de los productos turísticos ofertados por la Comunidad Autónoma de Andalucía pasa por el impulso al sector empresarial desde una doble perspectiva: por un lado se incide en la rentabilidad y competitividad de los productos, a la vez que se insta a la mejora del personal que desarrolla su labor en este sector.

Este principio se encuentra en estrecha relación con el destinado a la consecución de un proceso social de apropiación de la actividad turística por parte de la ciudadanía.

y el bienestar de las poblaciones locales. Estas características hacen del turismo la fuerza motriz para la conservación y el desarrollo de los destinos, tanto directamente, mediante la sensibilización y el apoyo a sus ingresos, como indirectamente, al facilitar una justificación económica para este apoyo por parte de terceros”, en COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión “Agenda para un turismo europeo y sostenible”*, COM (2007) 621 final, Bruselas, 19 de octubre de 2007.

⁸ El Código Ético Mundial para el Turismo fue aprobado por unanimidad en la XIIIª reunión de la Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo en Santiago de Chile, en octubre de 1999, y refrendado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 2001, con la resolución A/RES/56/212.

El personal que desempeña sus funciones en el sector turístico es el primer contacto de los visitantes que recibe nuestra Comunidad, por tanto se convierten en los mejores embajadores, ya que suelen ser residentes de las localidades en las que desempeñan sus funciones. Por ello, y en aras de alcanzar la máxima satisfacción y fidelización del visitante, se insta a la implicación de la ciudadanía para que la acogida de los visitantes sea plenamente satisfactoria.

Si bien en el texto del Plan se apela al carácter cercano y cálido de los andaluces para la consecución de este objetivo, es innegable que un modelo de desarrollo turístico sostenible pasa porque la ciudadanía se sienta participe del sector turístico y que sea beneficiaria de las ventajas que supone para su localidad un turismo de calidad, materializado a través de un equipamiento e infraestructuras de calidad, así como de un modelo de empleo y desarrollo empresarial de calidad, entre otros aspectos.

Esta acogida e integración del turista también ha de apostar por la defensa de los valores locales. La oferta de productos turísticos y experiencias responde a la nuevas demandas del sector, un modelo de turismo activo en el que los visitantes quieren ir un paso más allá en su acercamiento al territorio que visitan. En la actualidad se aspira a la singularidad, la diferencia, y en este sentido corresponde poner en alza los valores etnográficos, naturales, paisajísticos, etc⁹.

Lógicamente, la implantación de un modelo de desarrollo sostenible exige que el disfrute de estos recursos por parte de los ciudadanos y los visitantes no implique su degradación ni desaparición, sino su puesta en valor y protección. Garantizar la conservación e incluso mejora de estos recursos es clave para la defensa de los valores locales y el respeto de la idiosincrasia cultural, natural e histórica de Andalucía.

En esta línea, se integra la apuesta por el desarrollo equilibrado y complementario de los distintos territorios andaluces, la cohesión territorial. A lo largo de todo el territorio de esta Comunidad, nos encontramos con una amplia variedad de fases y de incidencia del sector turístico; desde destinos consagrados a nivel internacional desde hace décadas, como la Costa del Sol, hasta zonas que inician su andadura como destino turístico y comienzan a sentar las bases para la explotación de sus recursos. Por ello, la cohesión territorial exige

⁹ La puesta en valor de paisajes tradicionales vinculados a los modelos de desarrollo socioeconómico tiene un destacado ejemplo en las iniciativas turísticas que se han adoptado en torno al monocultivo del olivar. A este respecto, SÁNCHEZ MARTÍNEZ, J., y ORTEGA RUIZ, A., "El monocultivo olivarero jiennense: confirmación histórica, valores patrimoniales y proyección cultural-turística", *Cuadernos de Turismo*, núm. 37, 2016, pp. 377-402. También podemos destacar las experiencias vinculadas al turismo cinematográfico, con repercusión en la Comunidad Autónoma andaluza desde la perspectiva de los escenarios en los que se han rodado las películas, como es el caso de Almería, o la proyección de los festivales de cine que se celebran en la Comunidad, como los de Huelva o Málaga; en este sentido, FLORES RUIZ, D., "Turismo cinematográfico y desarrollo económico local. El Festival de Cine de Huelva", *Cuadernos de Turismo*, núm. 36, 2015, pp. 175-196.

un desarrollo equilibrado y complementario que permita abarcar tanto el impulso hacia los nuevos destinos como la recualificación y ordenación de los más asentados y pujantes.

La proyección de un turismo de calidad exige una apuesta por la innovación, que pasa por la investigación, el desarrollo y la transferencia de resultados¹⁰; haciendo hincapié en las infraestructuras, la accesibilidad universal, la innovación de los productos y las nuevas tecnologías. Esta apuesta por la revalorización del destino a través de la innovación y la tecnología también se ha proyectado en los instrumentos de planificación a nivel nacional con el proyecto “Destino Turístico Inteligente”, incluido en el Plan Nacional e Integral de Turismo adoptado por la Administración General del Estado en 2012¹¹. La iniciativa a nivel nacional coincide en gran medida con las previsiones autonómicas, y se centra en la transformación del modelo turístico español a través de la innovación, el empresariado innovador y la economía digital, todo ello en el marco de una nueva concepción del turismo como respuesta a las demandas del sector y de los propios turistas.

A la vez, se pone de manifiesto la relevancia de la satisfacción del turista para la búsqueda de la excelencia. Este objetivo necesita de una serie de ítems entre los que se encuentra la apuesta por los sistemas de información y la resolución de conflictos para garantizar los derechos de los que visitan Andalucía; así como el conocimiento sobre el turismo, como instrumento para elaborar políticas públicas que sean capaces de hacer frente a las necesidades de este sector, evaluando las medidas adoptadas y siendo capaces de adaptarlas a los fines perseguidos.

La aplicación de estos principios exige el fomento de un modelo de gobernanza turística que se asienta sobre los siguientes pilares: transparencia, participación de todos los actores y codecisión. La implicación de todos los sujetos que integran el sector turístico es la vía para alcanzar una gobernanza que se basa en la cooperación público-privada y el impulso a las relaciones entre las distintas Administraciones públicas que desarrollan sus

¹⁰ Según la Organización Mundial del Turismo, la calidad es “el resultado de un proceso que implica la satisfacción de todas las necesidades, exigencias y expectativas legítimas de los consumidores respecto a los productos y servicios, a un precio aceptable, de conformidad a las condiciones contractuales mutuamente aceptadas y con los factores subyacentes que determinan la calidad tales como la seguridad, la higiene, la accesibilidad, la transparencia, la autenticidad y la armonía de una actividad turística preocupada por su entorno humano y natural”.

¹¹ El Subcomité de Normalización de los Destinos Turísticos Inteligentes organizado por AENOR aprobó en 2013 la siguiente definición del destino turístico inteligente: “Un espacio turístico innovador, accesible a todos, consolidado sobre una infraestructura tecnológica de vanguardia que garantiza el desarrollo sostenible del territorio, facilita la interacción e integración del visitante con el entorno, e incrementa la calidad de su experiencia en el destino y la calidad de vida de los residentes”.

En relación a los antecedentes y al concepto de este nuevo modelo turístico, LÓPEZ DE ÁVILA MUÑOZ, A., y GARCÍA SÁNCHEZ, S., “Destinos Turísticos Inteligentes”, *Economía industrial*, núm. 395, 2015, pp. 61- 69.

Sobre la implantación de los “Destinos Turísticos Inteligentes” a nivel nacional, SOCIEDAD ESTATAL GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN Y LAS TECNOLOGÍAS TURÍSTICAS, S.A. (SEGITUR), *Informe destinos turísticos inteligentes: construyendo el futuro*, Madrid, septiembre de 2015, disponible en www.segitur.es.

competencias en el sector turístico, bien de forma directa o indirecta. A este fin también se apuesta por el apoyo a la creación de espacios de encuentro donde se ponga de relieve la codecisión, que exige que todos los actores se puedan implicar aportando ideas, colaborando en la gestión y respondiendo de las acciones adoptadas.

2.1.1. Líneas estratégicas

El Plan se asienta sobre un conjunto de líneas estratégicas; la primera de las cuales es la relativa a la dinamización integral y cooperativa del sector turístico andaluz, cuya principal virtud es la coordinación de distintos sectores de actividad y de las Administraciones Públicas.

La finalidad es la consolidación de experiencias y productos turísticos integrales, singulares y únicos. Para la consecución de este propósito, se fomenta la supresión de la fragmentación entre destinos, segmentos, agentes y actores; así como la coordinación y cooperación con otras Administraciones Públicas, específicamente en el desarrollo de sus competencias sobre materias conexas al sector turístico como la cultura, el medio ambiente, el transporte, o el deporte, entre otras¹².

La dinamización integral se centra, a nivel interno, en la correlación entre la planificación y la gestión pública; de forma que las previsiones de los Planes se trasladen a la actuación pública de la Consejería de Turismo, permitiendo la implementación de las previsiones incluidas en los instrumentos de planificación.

Superando los límites de la gestión pública, la dinamización también trata de alcanzar todo el proceso turístico, para lo que exige un trabajo coordinado a nivel territorial, sectorial y de agentes, comprendiendo tanto al sector público como al sector privado.

El apoyo al tejido empresarial para la creación de productos turísticos constituye la segunda de las líneas estratégicas del Plan andaluz, y su objetivo principal es el incremento de la riqueza y del empleo regional. Competitividad y apoyo a los emprendedores son las claves de esta línea, que toman como referencia la modernización del tejido empresarial a través de instrumentos de financiación para la mejora de la competitividad y el fomento de la cultura emprendedora y la asistencia técnica.

El avance en el sector empresarial se encuentra ligado a la oferta de productos turísticos que permita generar valor añadido a las empresas turísticas, promover una demanda continua

¹² En desarrollo de esta línea estratégica podemos citar la creación del “Eje Turístico Sevilla-Málaga-Córdoba-Granada”, que ejemplifica la colaboración entre territorios andaluces para mejorar la competitividad y fomentar la creación de nuevos productos turísticos basados en experiencias complementarias situadas en varias localidades. Esta iniciativa surgió inicialmente para las ciudades de Sevilla y Málaga, ampliándose con posterioridad a Córdoba y Granada; y se encuentra abierta para su ampliación a otras localidades.

a lo largo de todo el año y competir a nivel internacional como polo de atracción para un turismo cada vez más exigente y más conocedor del destino. Con estos fines se opta por la puesta en valor de los recursos autonómicos, y el desarrollo de clubes de productos que puedan desarrollar experiencias completas bajo el paraguas de una marca común, y ofreciendo un producto complejo y que permita satisfacer por completo las demandas del turista en nuestro destino.

La estabilidad y calidad en el empleo continúa la senda trazada por la línea anterior, y se apoya en el impulso al sector privado para garantizar que el personal dedicado al sector turístico sea un fiel reflejo de la apuesta por la excelencia. En este sentido, la clave será garantizar la presencia de profesionales con la adecuada formación y que ofrezcan un servicio de alto nivel a todos los visitantes; sin obviar la relevancia de las adecuadas condiciones laborales y la importancia de superar deficiencias, como la problemática vinculada a la precariedad o la brecha de género, existentes en algunos de los puestos de trabajo vinculados al sector turístico.

La estacionalidad es uno de los hándicaps a los que se enfrenta el turismo, de ahí la oportunidad del Plan para dedicarle una línea estratégica desde la que abordar los desafíos que presenta. La inactividad en la temporada baja genera un empleo de escasa calidad y una desocupación de las infraestructuras turísticas. Superar esta realidad exige medidas innovadoras para la creación de nuevos productos turísticos y para el fomento de los destinos andaluces fuera de temporada.

A este respecto, se apuesta por el impulso a las iniciativas destinadas a colectivos con mayor disponibilidad en temporada baja, como los mayores y los jóvenes, además del turismo de reuniones y congresos; y la creación de productos que sean atractivos para estos sectores de la población. Para alcanzar estos fines se incide en el desarrollo de medidas de promoción y comercialización, así como de iniciativas públicas que premien a las empresas abiertas fuera de temporada con incentivos económicos y fiscales.

La quinta de las líneas estratégicas se desarrolla en torno a la imagen de marca de Andalucía, vinculada a un turismo de calidad y que sea capaz de representar la heterogeneidad del territorio autonómico y ensalzar los valores naturales, culturales, históricos y paisajísticos. La innovación tecnológica se convierte en una pieza clave para hacer frente a un triple objetivo: el mercado nacional, los mercados extranjeros y los emergentes. Atendiendo a las necesidades de los visitantes, desde el Plan se aspira a la consolidación de la experiencia turística, como vehículo para elaborar las estrategias de promoción; desarrolladas con criterios objetivos en los que se especifiquen las acciones elaboradas con fondos y recursos públicos, y con un retorno medible.

Andalucía, como destino turístico de excelencia, constituye otra de las líneas estratégicas en las que se asienta el Plan; se persigue garantizar de forma homogénea la calidad integral en productos y servicios, y garantizar la satisfacción de las necesidades y expectativas de los turistas.

La formación como vía para alcanzar la excelencia se encuentra en la base de esta línea estratégica; apostando por la profesionalización del sector para mejorar la atención turística y dotar al destino de mayor competitividad. Igualmente, a partir del conocimiento del turista se pueden elaborar productos y adoptar decisiones que permitan que los servicios prestados se adecúen a las demandas de los visitantes. Especial atención merece la apuesta por la accesibilidad física como consigna para alcanzar la universalidad del turismo.

Excelencia y calidad van de la mano de una adecuada protección y defensa de los derechos de los turistas como consumidores y usuarios de los servicios y productos. En este sentido, las líneas de actuación se centran en el control de las garantías ofrecidas y el fomento de la actividad inspectora.

La innovación y la competitividad como referentes de la línea estratégica séptima, parten de una premisa clave: la relevancia del sector turístico como motor económico de Andalucía. Sobre esta base se incide en el efecto multiplicador de las innovaciones en materia turística, puesto que son generadoras de un alto valor añadido. Junto a los tradicionales valores del turismo andaluz, es necesario hacer frente a las demandas de un sector que se caracteriza por un viajero más experimentado, que requiere nuevas atenciones y que emplea las nuevas tecnologías como parte de su experiencia.

Es por ello que la competitividad del turismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía va de la mano, según esta línea de actuación del Plan, de la modernización para satisfacer al turista, mejorar la comercialización de los productos y servicios ofertados y conseguir una gestión más eficiente. Para la consecución de estos objetivos se hace referencia al Centro de Innovación Turística de Andalucía (Andalucía Lab), instrumento para la mejora de los niveles de innovación, internacionalización y competitividad.

En estrecha relación con la anterior línea estratégica, y como vehículo para alcanzar una mayor competitividad turística, se apuesta desde el Plan por el desarrollo y la complementariedad de los segmentos turísticos. La demanda de una experiencia turística completa, que incluye el recurso turístico más las actividades y servicios que lo complementan, es el resultado de la madurez de un turismo consolidado y que llega al destino mejor informado.

El Plan apuesta por el diseño de productos turísticos que sean singulares, y reflejen los recursos genuinos del territorio andaluz; poniendo en relación los valores culturales, históricos y ambientales. La personalización de las actividades y la adaptación de los productos a los constantes cambios en la demanda, exigen de la implicación de todos los agentes del sector a fin de alcanzar un alto grado de competitividad.

2.1.2. *Programas de actuación*

El Plan se concreta en treinta programas de actuación; para cada uno de estos programas se especifica su nivel de vinculación con cada una de las líneas estratégicas, su objetivo,

una descripción, las actividades que se realizarán en desarrollo del programa, los resultados esperados y las fuentes de financiación.

Estos programas pueden agruparse en siete bloques que responden a los siguientes ejes: Administraciones Públicas, segmentos y productos, estacionalidad, empresariado y trabajadores, atención al turista, investigación y nuevas tecnologías.

a) Administraciones Públicas:

En el bloque sobre Administraciones Públicas hemos agrupado aquellos programas en los que el principal actor lo constituye el sector público. En este sentido, podemos hacer referencia al programa de adecuación entre planificación y gestión, cuya finalidad es adecuar la práctica de la gestión pública del turismo a los instrumentos de planificación aprobados por la Consejería de Turismo y Deporte. La meta es conseguir una mayor agilidad y eficacia de la normativa turística, fomentar la participación del sector en la aplicación de los instrumentos de planificación y dotar de coherencia a las políticas públicas en materia turística.

La accesibilidad administrativa es la temática de otro de los programas de actuación mediante el que se trata de establecer procedimientos administrativos ágiles y cercanos, así como hacer pública y accesible la información turística a través de espacios de cooperación. Este programa aspira a contar con herramientas administrativas que respondan a las necesidades del sector, que apliquen las innovaciones tecnológicas y resulten ágiles en su tramitación; además de aumentar el grado, nivel de accesibilidad y calidad de la información turística disponible, y consolidar plataformas de intercambio de opiniones e información.

También hemos incluido en este bloque el programa de apoyo normativo a las empresas turísticas para el mantenimiento de un empleo estable y de calidad, mediante el establecimiento de beneficios a las empresas que se distingan por el mantenimiento del empleo a lo largo de todo el año. Con este programa, los resultados que se tratan de alcanzar se dirigen hacia la profesionalización y especialización del sector, así como a la consecución de un mayor grado de competitividad; incidiendo asimismo en el descenso de la oferta turística ilegal en beneficio de las empresas acreditadas.

Mediante el programa destinado a la coordinación administrativa y cooperación público-privada, se persigue implementar mecanismos estables de colaboración entre las Administraciones Públicas con competencias relacionadas con el sector turístico y los empresarios del sector¹³. Con el desarrollo de este programa se espera la consecución de un adecuado

¹³ Como señala CASTEL GAYÁN: “El diseño y la gestión de la política turística se basan cada vez con mayor intensidad en un método abierto de cooperación, que trata de superar la compartimentalización de las tareas y la segmentación del sector. La interdependencia de todos los agentes obliga a plantear una política sustentada en la creación de redes para dar respuesta conjunta a los retos y necesidades del sector turístico. Desde una

grado de coherencia entre las políticas de protección del patrimonio y la utilización de los recursos; además de conseguir que los agentes privados se impliquen en la creación de una red de información de los activos turísticos andaluces¹⁴.

La apuesta por la coordinación pública-privada también se sigue para el programa destinado al posicionamiento del destino a través de la investigación en los mercados de origen. Se trata de consolidar el posicionamiento de la marca Andalucía en el mercado internacional, y mejorar la percepción del destino en origen.

b) Segmentos:

Las iniciativas vinculadas a los segmentos y productos turísticos conforman el segundo bloque, en el que se enmarca el programa de elaboración de un inventario de recursos y productos turísticos. Se aspira a disponer de información actualizada sobre los recursos y potencialidades turísticas andaluzas transversales entre sectores, actividades, segmentos y destinos, para el desarrollo de productos turísticos integrados. Entre los resultados esperados cabe destacar la redistribución de los flujos turísticos, el acceso a una información integrada y completa y la complementariedad en el desarrollo de los productos.

La formación de clubes de productos también es objeto de atención en otro de los programas, mediante el que se fomentará la colaboración entre agentes turísticos para lograr unos mejores estándares de calidad, y el diseño de productos a la medida de la demanda del turista. A este fin se espera aumentar los clubes de productos para gestionar la colaboración entre empresas y otros agentes turísticos, así como la consolidación de productos turísticos de calidad.

En la misma línea se sitúa el programa de apoyo al desarrollo de productos turísticos adaptados a las nuevas necesidades de la demanda; fomentando las experiencias únicas a través de los productos personalizados, sostenibles y de calidad. Se fomentan el desarrollo de empresas especializadas y el diseño de productos elaborados de forma armónica

perspectiva jurídica, este modelo abierto de cooperación se traduce en un proceso normativo que amplía las esferas colaborativas, transitando de un modelo dualista basado en un claro reparto de roles a un sistema que ordena el régimen jurídico de la conjunción público-privada. En esta línea, la legislación autonómica ha asumido progresivamente la promoción de la participación y la colaboración público-privada como auténtico principio informador de la actuación pública (...), en CASTEL GAYÁN, S., "Participación y cooperación público-privada en el derecho del turismo", *Papers de Turisme*, núm. 51, 2012, p. 85.

¹⁴ En relación a la importancia de la implicación de todos los actores en la elaboración de los instrumentos de planificación y en las concretas actuaciones en materia turística, MERINERO RODRÍGUEZ, R., *Las redes de actores en la gestión participativa del turismo en el ámbito local. El caso de las ciudades medias del interior de Andalucía. Modelos, estrategias y resultados*. Tesis Doctoral, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Junta de Andalucía, 2008.

y completa; la finalidad última es aumentar el número de visitantes durante todo el año, e impulsar los productos de los microsegmentos y los destinos menos conocidos.

Siguiendo la senda establecida en el programa anterior, el programa de apoyo a emprendedores para el desarrollo de nuevos segmentos y productos trata de fomentar el desarrollo de segmentos turísticos innovadores como vehículo para la consolidación del empleo. Además de impulsar la formación de los emprendedores andaluces, haciendo hincapié en los instrumentos para la mejora de la gestión.

La aplicación de las nuevas tecnologías a la creación de nuevos productos turísticos y a la mejora de los ya existentes es objeto de atención en otro de los programas que comprende el Plan. Las aplicaciones para teléfonos móviles, la realidad virtual y otros avances tecnológicos constituyen herramientas para la mejor interpretación, conocimiento y disfrute de los recursos turísticos naturales y culturales. Innovación y creatividad configuran el binomio por el que apuesta el programa para la creación de productos que atraigan al nuevo modelo de turista imbuido en las nuevas tecnologías, y que acerque los valores y recursos de Andalucía a cualquier visitante. Si bien el programa no incide directamente en este aspecto, debemos poner de manifiesto las potencialidades de estas tecnologías para hacer más accesible el destino Andalucía a los visitantes con cualquier tipo de discapacidad; mediante las herramientas tecnológicas que se están desarrollando rápidamente, y donde la inversión necesaria es cada vez más reducida, se pueden ofrecer productos creativos, originales y adaptados a las necesidades de cualquier tipo de turista.

El programa de desarrollo de microproductos y segmentos turísticos emergentes responde a las demandas de un turista que busca una mayor especialización en sus viajes, atraídos por una amplia variedad de motivaciones y gustos, y que tratan de elegir un proyecto de viaje que responda a ellos. De esta forma, y en estrecha conexión con la evolución y la mayor exigencia del nuevo modelo turístico, y con la necesidad de ofrecer experiencias originales e innovadoras sobre la base del patrimonio natural y cultural de Andalucía, se ofertan nuevos segmentos dirigidos a nuevos mercados.

En esta línea se sitúa el turismo ecuestre, científico, o el turismo industrial y minero. Especial atención merece el cicloturismo, como un modelo turístico que ofrece un gran potencial en la Comunidad Autónoma de Andalucía, por su clima, sus recursos naturales, y sus infraestructuras turísticas. El cicloturismo ofrece múltiples ventajas, puesto que constituye un modelo turístico no contaminante, no estacional y además que permite su implantación en prácticamente todo el territorio andaluz.

En el programa se incluye el desarrollo de la ruta mediterránea de la red EUROVELO y de los productos cicloturistas asociados a la misma. En otros destinos integrados en esta red ya se ha demostrado, desde hace décadas, la relevancia de un modelo turístico que atrae a una amplia variedad de públicos y que conlleva una red propia de empresas y servicios especializados, como todos los relativos al alquiler y mantenimiento de las bicicletas y otros equipos necesarios para el desplazamiento del cicloturista.

El programa de complementariedad entre segmentos, destinos y productos trata de potenciar en el visitante la necesidad de conocer la amplia variedad de recursos naturales, culturales y paisajísticos que ofrece el territorio andaluz. De esta forma, se apuesta por redistribuir el turismo y la riqueza que genera en toda la Comunidad Autónoma. Para ello se potencia la creación de productos y servicios conjuntos que agrupen a varios municipios y puedan comercializarse complementariamente; asimismo, se incide sobre modelos de turismo que toman como referencia su paso por varias localidades, como son las vías verdes, factor identitario y recurso económico.

El Plan presta especial atención al desarrollo del turismo de reuniones, de hecho se crea un programa específico para ofrecer paquetes turísticos con el fin de promover la complementariedad de destinos, segmentos turísticos, actividades y sectores económicos. Para el desarrollo de este programa se prevé la creación de un organismo o ente que permita integrar los esfuerzos de todos los equipamientos de turismo de reuniones y congresos en la Comunidad, así como generar la marca “Andalucía Congresos”, para poder elaborar una estrategia de promoción y comercialización.

Finaliza este bloque con un programa de impulso a la creación y desarrollo de rutas e itinerarios gastronómicos, con la finalidad última de fomentar las rutas y proyectos turísticos gastronómicos que se caractericen por la calidad en su gestión y en el empleo de productos singulares y autóctonos de la Comunidad.

c) Estacionalidad:

El tercer bloque responde a la preocupación de la Administración autonómica por la estacionalidad turística e incluye el programa de impulso a segmentos y productos turísticos con motivaciones no estacionales, que persigue mantener abiertos los establecimientos de alojamiento y otras infraestructuras turísticas durante todo el año. Se trata de que un mayor número de turistas visiten Andalucía en los meses de temporada baja, gracias a la diversificación espacial y temporal de los atractivos y productos turísticos. En este programa se potencian iniciativas que no se encuentren ligadas a las fechas tradicionales para la llegada de los visitantes, de ahí la promoción de los turistas de autocaravanas caracterizados por huir de la masificación y por un poder adquisitivo medio-alto.

En la misma línea, y a fin de evitar el cierre temporal de establecimientos, se sitúa el programa de impulso a segmentos y productos turísticos de comportamiento estacional complementario. Comprende la elaboración de iniciativas centradas especialmente en los destinos de sol y playa; los grupos a los que va dirigido el programa son los turistas senior, de la tercera edad y jóvenes.

También nos encontramos con el programa de concienciación institucional para la gestión de la estacionalidad del sistema turístico andaluz, con el que se trata de cambiar los hábitos vacacionales de los turistas españoles impulsando el ocio fuera del periodo estival.

Además de evitar el cierre de los establecimientos e infraestructuras turísticas, se aspira a mejorar la sostenibilidad de los espacios turísticos, aprovechando mejor los recursos y evitando los periodos de ocupación intensiva que terminan dañando la imagen del destino.

A través del programa de promoción y comercialización de productos turísticos segmentados por temporadas se consolidan las herramientas virtuales de promoción y comercialización para incrementar el valor añadido del destino y favorecer la interactividad; los fines esenciales serían la fidelización, y la promoción de productos y segmentos no directamente vinculados a las temporadas tradicionales de los productos turísticos andaluces.

Cierra este bloque el programa de promoción y comercialización de productos turísticos diversificados fuera de temporada alta. En línea con las propuestas desarrolladas para acabar con la estacionalidad del turismo en la Comunidad andaluza, se proponen medidas para que los turistas nacionales y extranjeros conozcan los productos turísticos con proyección durante todo el año.

d) Empresariado y trabajadores:

El Plan comprende un conjunto de programas destinados a mejorar la capacidad y el potencial de las empresas turísticas andaluzas, la calidad del empleo y la formación de los profesionales del sector.

Destinado a los emprendedores, se incluye un programa de apoyo al emprendimiento turístico sostenible y competitivo, con el que se aspira a que en Andalucía se fomente la presencia de emprendedores en el ámbito turístico en sectores emergentes y competitivos, con especial atención a la innovación tecnológica y a la singularidad de los productos y servicios ofertados. Asimismo, también se potencia desde este programa el establecimiento de una red de apoyo público a la juventud emprendedora turística.

El impulso a la proyección exterior de las empresas andaluzas se canaliza a través de un programa destinado a la internacionalización. La optimización del posicionamiento del mercado y del sector pasa por una clara apuesta por la expansión en el extranjero de las empresas turísticas andaluzas. Este programa comprende un conjunto de actuaciones que tratan de concienciar al empresariado de las oportunidades de su apertura a nuevos mercados. Asimismo, se incluyen incentivos económicos y formativos para que las pymes y autónomos, con menor capacidad de proyección internacional, pueden posicionarse en el extranjero. De especial utilidad serán las guías para el empresariado que resuelvan sus dudas sobre el marco legislativo de cada país, la fiscalidad y el régimen de ayudas, entre otros aspectos.

En materia de empleo, las instituciones autonómicas han incluido un programa para la promoción del acceso al empleo de colectivos desfavorecidos o en riesgo de exclusión social, logrando una mayor cohesión social en la actividad turística. Para ello se proponen

iniciativas para la integración laboral en el sector turístico de los grupos con más dificultades para la consecución de empleo como los jóvenes, las mujeres o los parados de larga duración, entre otros. Las iniciativas comprenden desde la formación hasta la promoción de iniciativas de autoempleo y proyectos empresariales.

En lo que respecta a la cualificación, nos encontramos con el programa de formación para la profesionalización de los recursos humanos, cuya principal finalidad es acabar con las deficiencias formativas tanto en el ámbito laboral como en el empresarial, y conseguir un mayor nivel de profesionalización y especialización del sector turístico. Entre los resultados esperados se derivarán un empleo más estable y de mayor calidad, así como una mayor competitividad del sector empresarial turístico andaluz.

e) Atención al turista:

El bloque de atención al turista lo conforman dos programas destinados a mejorar la calidad de la estancia turística en Andalucía. El primero de ellos es el destinado a la defensa y protección de los derechos de los usuarios turísticos, para conseguir la plena satisfacción de los turistas en relación a los servicios turísticos recibidos y resolver con rapidez los problemas que puedan surgir durante la estancia. De esta forma, se trata de poner en valor la marca Andalucía y evitar las situaciones de desamparo de los turistas, así como garantizar la protección en el ejercicio de sus derechos.

La accesibilidad universal completa este bloque con un programa destinado a garantizarla en los destinos turísticos de Andalucía. La supresión de las barreras que dificulten la estancia de turistas con discapacidad y la creación y desarrollo de productos específicos, permitirá mejorar el posicionamiento del sector en este colectivo¹⁵.

El programa de apoyo a la calidad y fomento de la sostenibilidad en las infraestructuras turísticas, aspira a alcanzar un mayor nivel de concienciación en materia de eficiencia energética, a la vez que sitúa entre sus resultados una mejora de la calidad ambiental de los destinos turísticos de Andalucía. En lo que respecta a las infraestructuras de alojamiento, el programa tiene por objeto la renovación de la planta hotelera regional y el incremento de la calidad. Todo ello, mediante la aplicación de metodologías y proyectos que consoliden la buena posición de Andalucía en el ranking de los principales indicadores de certificación.

¹⁵ Sobre la necesidad de establecer un modelo turístico que sea capaz de dar respuesta a las demandas del turista con discapacidad, y las iniciativas normativas adoptadas al respecto, VIVAS TESÓN, I., "Turismo accesible e inclusivo: La protección jurídica del consumidor con discapacidad", *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 2, 2012, pp. 171-185.

f) Investigación:

El programa de desarrollo de la investigación, la innovación y la modernización del sector turístico andaluz trata de ofrecer un respaldo científico e investigador a las demandas de un sector obligado a la reinversión constante para consolidar la posición de liderazgo. El diseño de estrategias y la implantación de un nuevo modelo turístico que solvete las deficiencias detectadas e impulse a Andalucía en su esfuerzo por competir globalmente con otros destinos consolidados exige de la investigación y la innovación. En este programa se apuesta por la transferencia de conocimientos desde la Universidad y otros centros investigadores, y por reforzar el vínculo entre las necesidades del mercado y la formación de calidad para los futuros profesionales del sector. Asimismo, se incide en la oportunidad de formación para las pequeñas empresas, mediante herramientas que favorezcan su competitividad, rentabilidad y sostenibilidad.

g) Nuevas tecnologías:

En este ámbito destaca el programa de utilización de las nuevas tecnologías en la promoción y comercialización turística; que aspira a dotar a los destinos turísticos de la adecuada infraestructura de conexión a Internet, fomentar el empleo de las nuevas tecnologías por parte de los turistas, y mejorar la competitividad de los productos turísticos andaluces.

Complementando esta aplicación específica, también incorpora el Plan un programa destinado a la generalización del uso de las nuevas tecnologías en el turismo; de esta forma, desde las instituciones autonómicas se impulsa que las nuevas tecnologías se configuren como una herramienta de uso común y generalizado para buena parte de los actores turísticos. Desde el punto de vista de las infraestructuras necesarias, entre los resultados se enuncia la disponibilidad de wifi en todo el territorio andaluz para facilitar la conectividad digital de los visitantes. Se trata de dar respuesta a las demandas del nuevo tipo de usuario turístico, que prepara su viaje a través de Internet y también quiere compartir sus experiencias en tiempo real durante las vacaciones.

2.1.3. *Evaluación y seguimiento*

A fin de garantizar el adecuado funcionamiento de los programas que comprenden el Plan General, se ha elaborado un sistema de seguimiento y evaluación de resultados.

La Empresa Pública para la Gestión del Turismo y el Deporte de Andalucía ha sido la responsable de elaborar un Sistema de Indicadores del Desarrollo Turístico de Andalucía que permite analizar la repercusión del Plan General de Turismo Sostenible y los distintos planes turísticos de él dependientes. Para este sistema se han seleccionado las siguientes áreas de carácter transversal y que se consideran esenciales para la valoración

de esta planificación: gobernanza, territorio, vulnerabilidad, rentabilidad, diversificación, calidad, e innovación.

2.2. Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas

La LTA prevé un instrumento de planificación sectorizado por territorios, son los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas¹⁶; que, al igual que el Plan General del Turismo tienen la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio. La finalidad de estos planes es establecer un modelo aplicable a cada territorio, especificando los objetivos y las estrategias para su desarrollo.

Para alcanzar este fin se parte del conocimiento sobre los recursos existentes en el ámbito territorial en el que sea de aplicación; recursos naturales, culturales y paisajísticos que ostenten un potencial turístico. Los nuevos desarrollos turísticos exigen la evaluación de la incidencia ambiental del modelo turístico, con especial atención a los efectos del cambio climático, y su coherencia con el desarrollo sostenible; así como la evaluación de las infraestructuras, dotaciones y equipamientos necesarias para alcanzar el modelo turístico propuesto. Al igual que se incluye una valoración sobre los espacios turísticamente saturados o en riesgo de estarlo para el desarrollo y aplicación; y el establecimiento de criterios para la implantación de campos de golf de interés turístico y otras instalaciones turísticas de alcance territorial.

El Consejo de Gobierno es el legitimado para acordar la formulación de los Marcos Estratégicos, a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de turismo; y también será el responsable para su aprobación mediante Decreto. Además del trámite de información pública y audiencia de las Administraciones afectadas, se exige informe previo del Consejo Andaluz del Turismo y del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales.

2.2.1. Plan +Interior. Estrategia Integral de Fomento del Turismo Interior Sostenible de Andalucía.

El turismo andaluz de interior ha sufrido un crecimiento paulatino en los últimos ejercicios, alcanzando en el año 2015 un total de 4,9 millones de visitantes, lo que supuso un incremento del 5,2% respecto al año anterior.

¹⁶ Art. 12 LTA.

En junio de 2014 se aprobó la formulación del Marco Estratégico para la Ordenación de los Recursos y Actividades Turísticas denominado Estrategia Integral de Fomento del Turismo de Interior Sostenible de Andalucía¹⁷.

La LTA prevé que los Marcos Estratégicos puedan elaborarse con anterioridad a la aprobación del Plan General del Turismo, si bien exige la justificación del ámbito territorial de aplicación y de las causas que aconsejen esta premura excepcional, y que se adapte a las determinaciones del Plan General del Turismo cuando se apruebe.

En lo que respecta a la justificación del ámbito territorial, en este caso la zona interior de Andalucía; se remite la Estrategia al compromiso existente con la revitalización del interior mediante el turismo, ante el potencial para configurarse como uno de los mejores destinos. La Estrategia incluye en su ámbito de aplicación todos los municipios de interior, exceptuando las grandes ciudades que superen los 100.000 habitantes.

El Acuerdo de formulación justifica la excepcionalidad de la aprobación de la Estrategia Integral por la situación económica global, y el negativo impacto que ha ocasionado sobre las economías locales; con especial atención a las dificultades en materia de empleo y de mantenimiento de las pequeñas empresas en determinadas zonas del interior de Andalucía¹⁸. A fin de impulsar el desarrollo turístico interior y fomentar las iniciativas existentes, dando respuesta a las expectativas creadas en los agentes públicos y privados, se justifica la necesidad de aplicar con carácter urgente esta Estrategia.

Ante este panorama, la Estrategia Integral aspira a emplear el turismo como instrumento para impulsar y revitalizar el interior andaluz; fomentando la labor de los agentes turísticos¹⁹. Por ello, se centra en la creación de empleo estable y el apoyo a las actividades empresariales, fomentando de esta forma el desarrollo local. Especial atención también se muestra hacia los productos turísticos específicos y clubes de productos, así como las redes de empresas complementarias para comercializarlos; experiencias que se trasladan hacia las zonas del interior, donde se implementan tras su éxito probado en otras zonas de la Comunidad.

Los objetivos generales de la Estrategia se centran en potenciar los productos turísticos de interior a partir de la creación de una infraestructura turística en la zona desde la colaboración del sector público y el sector privado, y la sensibilización de la ciudadanía. Para

¹⁷ Aprobado mediante Acuerdo de 3 de junio de 2014 del Consejo de Gobierno.

¹⁸ Sin perjuicio de la clara vinculación con el resto de instrumentos de planificación turística adoptados por la Junta de Andalucía, cabe destacar como antecedente más directo de este instrumento el Plan Senda 2000, vinculado a la planificación y coordinación de las actividades turísticas desarrolladas en el entorno rural.

¹⁹ Sobre los caracteres del turismo rural y la relevancia que para el mismo supone la protección y conservación de los valores naturales y culturales del territorio en el que se desarrolla, FERNÁNDEZ RAMOS, S., "La ordenación del turismo rural en Andalucía", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58, 2005, p. 108.

ello, se fomenta el desarrollo de actuaciones integrales vinculadas a las zonas de interior, sobre la base de la idiosincrasia de cada territorio; además de articular mecanismos de cooperación económica, técnica y administrativa, y mejorar el posicionamiento on line y la innovación tecnológica del sector turístico del interior. En cuanto a su contenido mínimo, el Acuerdo de formulación repite íntegramente las previsiones de la Ley del Turismo sobre los Marcos Estratégicos.

Con fecha de 22 de marzo de 2016 se aprueba definitivamente el texto de la Estrategia Integral de Fomento del Turismo Interior Sostenible de Andalucía Horizonte 2020²⁰. La finalidad de este texto es configurarse “como eje vertebrador de las actuaciones encaminadas a la consecución del desarrollo económico de las áreas de interior con potencial turístico, contribuyendo positivamente a la generación de empleo”.

Finalmente, y a pesar de las premura con la que se inició la formulación del texto en el año 2014, y la voluntad de elaborarlo incluso con anterioridad al Plan General, su publicación definitiva ha tenido lugar dos años más tarde.

La previsión para la ejecución del Plan +Interior se realiza en tres fases de actuación, siempre bianuales. La primera fase se desarrolla entre los años 2016 y 2018 y comprende un total de 23 iniciativas prioritarias y vinculadas a solventar problemas estructurales. Entre las más urgentes se encuentran el Plan de Señalización Turística Integral para el interior de Andalucía, el inventario de recursos y productos turísticos o las acciones cooperativas sobre transporte y movilidad turística.

En los dos siguientes bienios se prevé la realización de iniciativas que serán deudoras de las primeras medidas adoptadas, y cuya naturaleza exige su implementación en las fases intermedia o final de la Estrategia. Como la red profesional andaluza de transmisión del conocimiento turístico o la elaboración de guías gastronómicas de los Parques Naturales.

Este Marco Estratégico es el resultado de la petición expresa del sector y de la respuesta de las instituciones autonómicas ante esta demanda; asimismo, y desde el punto de vista del contexto socioeconómico, se ofrece como una oportunidad de desarrollar nuevas líneas de actuación frente a la crisis económica de los últimos años, a la vez que se pretende dar respuesta a los cambios de comportamiento del turista, y luchar contra la creciente estacionalidad del sector.

Los más de setecientos municipios del interior de Andalucía en los que se va a aplicar el Plan +Interior presentan una serie de singularidades en cuanto a su relación con el sector turístico, que hacían necesario un instrumento de planeamiento específico; a lo

²⁰ Decreto 77/2016, de 22 de marzo, por el que se aprueba la Estrategia Integral de Fomento del Turismo de Interior Sostenible de Andalucía Horizonte 2020 (BOJA núm. 68, de 12 de abril de 2016).

que se añaden las insuficiencias detectadas en los planes turísticos elaborados, y también en atención a las necesidades puestas de manifiesto en el proceso participativo de elaboración²¹.

En el apartado de diagnóstico se ponen de manifiesto las principales debilidades a las que se enfrenta el sector turístico en los municipios de interior y, por tanto, los desafíos a los que hacer frente a través de este Plan. Cabe destacar la necesidad de redimensionar el sector, reorganizando los recursos, productos y destinos; mejorar la colaboración público-privada, incidir en la sostenibilidad de los espacios turísticos; y potenciar el apoyo y asesoramiento al empresariado, con especial atención al posicionamiento on line y la innovación tecnológica así como al proceso de promoción y comercialización turística.

Los beneficiarios directos de la Estrategia son los turistas y visitantes, y el sector empresarial y los trabajadores que desarrollen una actividad reglada. Si bien indirectamente representa un beneficio para toda la población local, así como para el sector público y privado, desde el empresariado, hasta los Grupos de Desarrollo Rural, las Entidades locales y los colectivos y asociaciones de los municipios afectados por el Plan.

Desde la doble dimensión sectorial y territorial en torno a la que se perfila la Estrategia, se aspira a ofrecer una orientación estratégica hacia el desarrollo local, favoreciendo el asentamiento de la población, y fomentando el desarrollo de economías de escala en el interior.

Las tres líneas estratégicas en las que se estructura el Plan son: integración y cohesión territorial, desarrollo económico y producto turístico. Se articulan a través de siete programas que comprenden: el apoyo, formación y asesoramiento del sector turístico, la innovación en la gestión, la sostenibilidad del espacio turístico, la reorientación de uso de equipamientos e infraestructuras turísticas del interior, el fomento de la colaboración público-privada, el impulso del producto turístico de interior y la promoción y comercialización del destino Andalucía interior.

Dentro del programa de fomento de la colaboración de los ámbitos públicos y privados del interior de Andalucía se encuentra una iniciativa destinada al diagnóstico para la adecuación de la legislación turística a las necesidades del sector. La finalidad es analizar las carencias normativas desde una doble perspectiva: de un lado, el acceso a la legalidad de los establecimientos turísticos, a través de incentivos de promoción y difusión a las empresas regladas; por otro lado, también se trata de realizar una evaluación de la legislación con impacto en el turismo, desde la regulación de ámbitos concretos como el ecoturismo, las autocaravanas o los guías turísticos.

²¹ En relación a la necesidad de una planificación específica para el turismo de interior y los criterios a tener en cuenta para su elaboración, Díez Santo, D., "La planificación estratégica en espacios turísticos de interior: claves para el diseño y formulación de estrategias competitivas", *Investigaciones Turísticas*, núm. 1, 2011, pp. 70-93.

La finalidad última de este programa se centra en la mejora de la competitividad de las empresas y la creación de instrumentos jurídicos, financieros y fiscales que sean acordes con la realidad del turismo de interior; así como acabar con la clandestinidad de alojamientos y empresas turísticas.

Especial atención merece la referencia a la mejora, simplificación y homogeneización de los procedimientos administrativos para la creación de empresas turísticas. Consideramos que en este ámbito especialmente, pero en gran medida en el resto de aspectos que se analizan en este programa de evaluación de la normativa, no podemos obviar que el turismo de interior no presenta unas singularidades tales que exijan una regulación propia. Sería suficiente con una valoración de aspectos que han quedado obviados en la legislación vigente y que son tan relevantes para este segmento turístico como para los restantes. Las valoraciones que de este análisis normativo se extraigan deberían ser extrapoladas al resto de segmentos turísticos, incidiendo en la propia idea que transmite esta Estrategia y el resto de instrumentos de planificación turística, de coordinación y colaboración en la aplicación coherente de toda la labor planificadora de la Administración andaluza.

2.3. Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía

La LTA define este instrumento como un conjunto integrado de medidas dirigidas a implementar un sistema de planificación turística estratégica del territorio objeto de dichas actuaciones²².

La Estrategia de Turismo Sostenible establece un modelo de planificación turística sobre la base de la concertación local y se centra o bien en la oferta turística del territorio, o de un producto o segmento turístico concreto²³. El Promotor de Turismo Sostenible es una

²² Art. 13 LTA.

²³ Sobre las novedades que supone la Estrategia de Turismo Sostenible en materia de planificación turística subregional, MERINERO RODRÍGUEZ, R., BETANZOS MARTÍN, J., y DORADO RUBÍN, M., "La Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía: Elementos fundamentales en el marco de la planificación turística subregional andaluza", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 97, 2013, pp. 77-111. Según argumentan estos autores en las pp. 86 y 87 del artículo citado, el Plan DIA se identifica con una planificación físico-espacial, el Plan General de Turismo de Andalucía 2003-2006 se basa en la planificación comunitaria; mientras que el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008-2011 responde a un modelo de planificación estratégica y de sostenibilidad propio de la última generación de planes turísticos. Estos autores distinguen tres etapas, que identifican con los tres planes señalados: una primera etapa en la que los actores implicados eran el gobierno regional, gobierno central y los gobiernos locales del ámbito territorial afectado; la segunda etapa se caracteriza por planes turísticos de ámbito subregional impulsados por el gobierno regional. La tercera generación la constituye la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía, que supone una implicación más directa en la mejora integral del destino, configurándose como propuestas de intervención inspirados en los caracteres del territorio y en el principio de sostenibilidad de la actividad y recursos turísticos.

figura clave en el desarrollo de la Estrategia, ya que se toma como referencia la colaboración de los agentes públicos y privados.

La aprobación de la Estrategia se lleva a cabo por el titular de la Consejería competente en materia de turismo, mediante Orden. Y la finalidad de este instrumento de ordenación se centra en los productos turísticos, la competitividad, los espacios turísticos, las acciones de sostenibilidad medioambiental, la accesibilidad turística, y la gestión integral de la calidad en los destinos turísticos y su incidencia en el itinerario de consumo turístico.

La Estrategia está compuesta de dos Iniciativas: de Turismo Sostenible y de Ciudades Turísticas. Al igual que la Estrategia, las dos Iniciativas se aprueban por Orden del titular de la Consejería competente en materia de turismo. La Iniciativa de Turismo Sostenible se define en la norma andaluza como el conjunto de medidas dinamizadoras y participadas de fomento, dirigidas a espacios con un importante potencial turístico que cuentan con recursos patrimoniales naturales o culturales de interés²⁴. Mientras que la Iniciativa de Ciudades Turísticas se destina a la creación de espacios turísticos en redes de ciudades medias, además de fomentar las rutas culturales o itinerarios turísticos para ofertar productos de turismo.

Mediante Orden de la Consejería de 2011 se desarrolló la Estrategia de Turismo Sostenible y se reguló el procedimiento de selección de los Programa de Turismo Sostenible²⁵. En esta norma se incide sobre la necesidad de iniciar una nueva etapa destinada al posicionamiento comercial de los destinos mediante estrategias de alcance comarcal destinadas a posicionar en los mercados los productos singulares.

Las Iniciativas de Turismo Sostenible y de Ciudades Turística se articulan a través de los Programas de Turismo Sostenible; la elaboración de estos Programas corresponde a los Promotores de Turismo, que han de tomar como referencia los caracteres propios del territorio, y la aplicación del principio de sostenibilidad de la actividad turística y de los recursos turísticos.

Los ámbitos de intervención de los Programas se distinguen en función de la Iniciativa en la que se enmarquen. En el caso de la Iniciativa de Turismo Sostenible, el ámbito de intervención se identifica con el espacio definido en el Programa seleccionado; mientras que en

²⁴ En relación a la promoción de los espacios naturales protegidos en Andalucía, ALBA ALONSO, J. "Desarrollo turístico asociado al aprovechamiento de las ventajas competitivas de los espacios naturales protegidos", IX Congreso AECIT "El uso turístico de los espacios naturales", 2004; FLORES RUIZ, D., y BARROSO GONZÁLEZ, M., "El turismo como estrategia de desarrollo rural sostenible. Los parques naturales andaluces", *Revista de Estudios Empresariales*, núm. 1, 2012, pp. 59-83.

²⁵ Orden de 18 de mayo de 2011 (BOJA núm. 105, de 31 de mayo de 2011). Esta Orden se completa con la Resolución de 24 de mayo de 2011, mediante la que se aprueba el formato para el diseño y presentación de los Programas de Turismo Sostenible (BOJA núm. 112, de 9 de junio de 2011).

el caso de la Iniciativa de Ciudades Turísticas, el ámbito de intervención serán los términos municipales correspondientes a las ciudades integrantes de la red, ruta o itinerario incluido en el Programa seleccionado.

Los objetivos que han de guiar los Programas de Turismo Sostenible son: la creación o mejora de productos turísticos; el fortalecimiento de la competitividad del sector turístico local; la creación, mantenimiento y mejora del espacio turístico; la implantación de acciones de sostenibilidad medioambiental en el ámbito turístico; la implantación de modelos de gestión integral de la calidad en los destinos turísticos y su incidencia en el itinerario de consumo turístico; y el desarrollo de actuaciones que favorezcan la accesibilidad turística.

La Orden define quiénes pueden adquirir la condición de Promotor de Turismo Sostenible, y enumera a los siguientes sujetos, siempre legalmente constituidos y cuyo domicilio social se ubique en el ámbito de intervención territorial propuesto: las asociaciones sin ánimo de lucro constituidas legalmente con personalidad jurídica propia, los Consorcios locales y las fundaciones. La norma andaluza exige que se incluyan a los diferentes municipios comprendidos en el ámbito de intervención del programa.

El procedimiento de selección de los programas de turismo sostenible se iniciará de oficio por parte de la Consejería competente en materia turística, que también será competente para su resolución. Los criterios para la selección de los Programas se estructuran en torno a tres ejes: el ámbito de intervención territorial, el contenido del Programa y los caracteres del Promotor.

En cuanto al ámbito de intervención territorial, su incidencia sobre la puntuación máxima no es elevada, tan sólo el 15%, y los criterios analizados serán: la homogeneidad o identificación del territorio desde el punto de vista turístico; la valoración de la integración del programa en los instrumentos de planificación sostenible y de ordenación urbana; las infraestructuras y equipamientos; las características del entorno natural y su estado de conservación; y los elementos del patrimonio cultural.

El grueso de la valoración le corresponde a los Programas, con un peso del 70% en la puntuación máxima. En este apartado se valoran una amplia variedad de aspectos como la adecuación del programa a los instrumentos de planificación turística vigentes, su viabilidad económica, la previsión de impacto sobre el sector turístico, y las medidas de compromiso ambiental y las acciones de formación y desarrollo de los recursos humanos, entre otras.

En lo que respecta a la valoración de los Promotores, su peso es del 15% de la puntuación máxima; y se tomará en consideración el esfuerzo asociativo, valorando la integración de los sectores público y privado en su composición, así como la implicación de los agentes sociales y económicos más representativos de la Comunidad Autónoma y el grado de participación de los sectores económicos afectados.

2.4. Programas de Recualificación de Destinos

La LTA prevé la elaboración de un instrumento específico de ordenación para aquellos espacios que se encuentren turísticamente saturados o en peligro de estarlo; los elementos que definen esta saturación serían su rápido crecimiento, la fragilidad territorial y ambiental, y la densidad turística, así como otras circunstancias que provoquen desequilibrios estructurales²⁶.

La implicación de los municipios es más intensa en estos programas que en otros instrumentos de planificación, puesto que la iniciativa para su aprobación puede venir de la administración autonómica, o bien por solicitud de los municipios afectados. Si bien se mantiene su naturaleza de plan autonómico, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno, previa propuesta de la Consejería con competencias en el sector turístico.

Sin perjuicio de su vinculación a las previsiones del Plan General del Turismo, los Programas de Recualificación de Destinos también deberán desarrollar y aplicar las previsiones contenidas en los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas que se hayan aprobado en su ámbito de aplicación.

Asimismo, cabe destacar la relación entre este instrumento y el planeamiento urbanístico; puesto que la LTA reconoce que los Programas de Recualificación pueden formular recomendaciones sobre ordenación del uso turístico para su incorporación al planeamiento urbanístico. De esta forma, se garantiza la efectiva materialización de buena parte de las determinaciones de estos programas, puesto que ante la saturación turística de una zona, las iniciativas deben ir encaminadas a replantear el modelo urbanístico para contrarrestar los efectos perniciosos de un exceso de oferta, así como a garantizar la protección del territorio frente a un turismo desaforado.

Los Programas incluirán un diagnóstico turístico-ambiental y el marco financiero, claves para preparar lo que sería el grueso de esta iniciativa: determinar y priorizar el conjunto de actuaciones dirigidas a mejorar la competitividad de los destinos, el aumento de la calidad, la generación y el mantenimiento de empleo, y la búsqueda de la sostenibilidad.

Los Programas de Recualificación también prestan especial atención a las relaciones interadministrativas; instaurando fórmulas de coordinación, cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas implicadas, además de propuestas para la celebración de convenios para la ejecución de las previsiones del plan.

2.4.1. *El Programa de Recualificación Turística de la Costa del Sol Occidental: El Plan Qualifica*

La Costa del Sol Occidental, pionera del turismo a nivel nacional e internacional en la Comunidad Autónoma de Andalucía, representa el modelo de destino maduro sobre el

²⁶ Art. 14 LTA.

que se plasmaron las primeras iniciativas autonómicas para la recualificación de un espacio turístico.

En el año 2007 se aprobó el texto del Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental²⁷. En gran medida, como consecuencia de la presión social ejercida desde el sector turístico que planteó a la administración turística la necesidad de desarrollar instrumentos de coordinación público-privados para dar respuesta a las necesidades de la Costa del Sol Occidental y al potencial turístico de este territorio; con la adecuada canalización de la inversión pública a través de una planificación coherente con la idiosincrasia de este espacio.

Entre las Administraciones participantes destaca la aportación del Ejecutivo central al Plan andaluz con una cuantía superior a los 100 millones de euros; esta actuación se enmarca en el “Plan de Turismo Horizonte 2020-Plan 2008-2012” que incluye un programa de recualificación de destinos turísticos maduros. De esta forma, desde la Administración General del Estado se apostó por la transformación de este tipo de destinos, adaptándolos a las nuevas demandas del sector y a la generación de un mayor beneficio económico, social y medioambiental.

El ámbito de actuación del Plan se centra en los municipios que conforman la Costa del Sol Occidental, en concreto los siguientes: Torremolinos, Benalmádena, Fuengirola, Mijas, Marbella, Estepona, Casares y Manilva.

El objetivo general es el aumento de la calidad y de la competitividad del destino Costa del Sol, a través del diseño de estrategias basadas en la rehabilitación cualitativa del patrimonio y del espacio turístico; con la referencia de los principios de sostenibilidad y rentabilidad socioeconómica, y apostando por la diferenciación frente a estandarización. Esta meta, se completa con los objetivos finalistas que aspiraban a mejorar el bienestar social de turistas y residentes, aumentar la rentabilidad económica del sector y garantizar el desarrollo sostenible; para ello se centran en el ámbito social, económico, medioambiental y cultural.

En 2008, se constituyó el Consorcio denominado “Desarrollo y Turismo de la Costa del Sol Occidental”, integrado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la Junta de Andalucía, la Diputación Provincial de Málaga, los Ayuntamientos de Benalmádena, Casares, Estepona, Fuengirola, Manilva, Marbella, Mijas y Torremolinos, así como la Confederación

²⁷ El 6 de Abril de 2006 el Consejero de Turismo, Comercio y Deporte, el Sr. Plata Cánovas, y un importante número de agentes empresariales, sociales e institucionales, firmaron en Málaga el Acuerdo de Suscripción del documento base para la formulación del Plan de Recualificación Turística de la Costa del Sol Occidental. Decreto 78/2007, de 20 de marzo, por el que se aprueba el “Plan Qualifica” (BOJA núm. 75, de 17 de abril de 2007).

de Empresarios de Andalucía, Comisiones Obreras de Andalucía y la Unión General de Trabajadores de Andalucía²⁸.

Este Consorcio se constituyó para fomentar la competitividad, la innovación y el desarrollo sostenible de la Costa del Sol Occidental, en el marco del Programa de Recualificación de Destinos de la Costa del Sol Occidental; además de articular la cooperación económica, técnica y administrativa entre las entidades consorciadas, y ejecutar las obras relativas a la construcción de equipamientos, dotaciones e instalaciones.

Las iniciativas públicas sobre la Costa del Sol Occidental se han completado en los últimos años con las actuaciones de colaboración entre los Entes locales y la Administración General del Estado. En enero de 2016, se adoptó un Procotolo para regular el marco de colaboración entre el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la Diputación Provincial de Málaga y la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental para impulsar la adecuación del espacio turístico de la Costa del Sol Occidental.

2.5. Planes Turísticos de Grandes Ciudades

Estos Planes se centran en el desarrollo del turismo urbano, este segmento turístico está aumentando considerablemente y se caracteriza por su bajo componente estacional; por ello, desde la Junta de Andalucía se ha apostado por reforzar la presencia de estos destinos dentro de la oferta turística andaluza, y elaborar acciones específicas que favorezcan su consolidación.

Los municipios que superen los cien mil habitantes pueden ser objeto de planes turísticos específicos para la promoción y fomento del turismo; si bien en este caso la iniciativa debe partir de los municipios²⁹. A este respecto debemos recordar que la regulación autonómica sobre Autonomía Local reconoce a los municipios andaluces competencias propias para la participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico, y el diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia³⁰.

La fórmula para la aprobación de estos instrumentos es la celebración de Convenios de Colaboración entre la Consejería con competencias en el sector turístico y la Administración

²⁸ Resolución de 17 de diciembre de 2008, de la Dirección General de Administración Local, por la que se acuerda la publicación de los estatutos del denominado “Desarrollo y turismo de la Costa del Sol Occidental” (BOJA núm. 31, de 16 de febrero de 2009).

²⁹ Art. 15 LTA.

³⁰ Art. 9.16 de la Ley 5/2012. de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

local³¹; quedando la determinación de los requisitos procedimentales mínimos y plazos a su determinación en una Orden de la Consejería.

Los objetivos de estos planes reiteran los fines de los instrumentos de ordenación que se destinan a otros entornos y que ya han sido objeto de estudio. En concreto, los Planes Turísticos de Grandes Ciudades se destinan a la puesta en valor y uso de recursos turísticos, la adecuación del medio urbano al uso turístico mediante el impulso de la accesibilidad universal, el aumento de la calidad de los servicios turísticos, la mejora y creación de productos turísticos, la implicación de la población y los agentes locales, y el fortalecimiento de la competitividad.

Mediante el Decreto 146/2016, se regulan los Planes Turísticos de Grandes Ciudades y los convenios de colaboración mediante los que se articulan. La finalidad de esta disposición es definir los requisitos que han de reunir los municipios que pueden ser objeto de esta planificación, regular el procedimiento de formulación, la aprobación de los planes y fijar el contenido de los convenios de colaboración.

El proyecto de Decreto exige dos condiciones para los municipios que aspiren a ser beneficiarios de estos Planes: que dispongan de una población superior a los 100.000 habitantes, y que no tengan vigente algún plan turístico de estas características concertado con la Administración autonómica.

En la solicitud que presenten los ayuntamientos se debe adjuntar una memoria justificativa en la que se incluya un diagnóstico de la situación jurídica de la ciudad, así como una valoración sobre la oportunidad y conveniencia de la elaboración de este plan turístico. Asimismo, el municipio debe incluir una descripción de las iniciativas que deberían desarrollarse en el plan, y una estimación de la inversión necesaria, así como el compromiso de colaborar en la financiación del plan, al menos en un 50% de la inversión total, y la constatación de su previsión presupuestaria.

Es evidente que la participación municipal es esencial en el desarrollo de esta iniciativa, por tanto, en lugar de un plan autonómico habría que hacer referencia a un plan de coordinación y colaboración entre la Comunidad Autónoma y el municipio.

La Delegación Territorial será la primera receptora del expediente, que analizará y estudiará a la vista de los requisitos exigidos; tras su informe, el expediente se remitirá a la Secretaría General competente en materia de turismo que será la responsable de la instrucción y resolución del procedimiento. La Consejería competente en materia de Turismo será la responsable de elaborar y aprobar el Plan, previo informe del Consejo Andaluz del Turismo.

³¹ Entre las ciudades andaluzas en las que ya se han aplicado estos Planes se encuentran: Granada, Jaén, Jerez de la Frontera, Málaga, Marbella y Sevilla.

El contenido de los convenios de colaboración también aparece regulado en el proyecto de Decreto, donde se establece que serán suscritos entre el titular de la Consejería y el titular del órgano competente de la Administración local. Entre los aspectos mínimos que habrán de comprender estos convenios se encuentran las actuaciones a realizar por cada parte y la titularidad de los resultados obtenidos; las obligaciones y compromisos económicos, con indicación de su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente; las consecuencias aplicables en caso de incumplimiento; los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio; el régimen de modificación y el plazo de vigencia.

2.6. Programas de Turismos Específicos

La línea general de la norma andaluza es la elaboración de instrumentos de planificación por ámbitos territoriales; sin embargo, esta regla general se rompe con los Programas de Turismos Específicos destinados a sectores concretos y cuyo ámbito de aplicación puede ser autonómico o subregional³².

La LTA enumera un listado a título ejemplificativo; se remite la norma a los sectores definidos en el Plan General del Turismo, si bien entendemos que estos Programas no están acotados por los sectores del planeamiento general, si no que pueden ampliarse a otras áreas. La relación de sectores que incluye la norma son: turismo de sol y playa, cultural, de reuniones, rural y de naturaleza, de golf, de actividades saludables y belleza, náutico, idiomático, ecuestre y de cruceros.

3. USO TURÍSTICO DEL SUELO Y LAS RELACIONES CON LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La actividad turística se encuentra en estrecha relación con el territorio desde una doble perspectiva, originaria y derivada³³. Desde la perspectiva originaria, el territorio actúa como elemento de atracción turística, a la vista de sus atractivos culturales, naturales, paisajísticos, climáticos, entre otros; desde una perspectiva derivada, el turismo incide y transforma el territorio, en primer lugar como consecuencia de los flujos de visitantes

³² Art. 16 LTA.

³³ Sobre la relación entre el turismo y la ordenación territorial destacan las obras del profesor BOUAZZA ARIÑO, especialmente *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006; y "El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 27, 2005, 199-238.

y, en segundo lugar, porque altera el espacio con las infraestructuras y dotaciones que demandan los turistas³⁴.

La relación entre planeamiento en materia de ordenación del territorio y planeamiento turístico, así como el mantenimiento del uso turístico del suelo, son previsiones territoriales que se regulan en la LTA³⁵, y se completan con la legislación específica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, y con los instrumentos de planeamiento adoptados.

3.1. Ordenación del territorio y turismo

Mediante la regulación actual se trata de ofrecer un marco claro de relación entre las políticas sobre ordenación del territorio y las políticas turísticas. La Ley del Turismo de Andalucía de 1999, ya reconocía en su Exposición de Motivos que el turismo constituía una de las actividades económicas con mayor incidencia territorial, por su impacto sobre los recursos naturales, la dinámica poblacional, la organización del sistema de ciudades y las demandas sobre las infraestructuras físicas; por ello, en la anterior Ley se reconocía el papel determinante del turismo en la construcción del modelo territorial y la necesidad de que las planificaciones turísticas y territoriales fueran coherentes.

A pesar de esta loa a la incidencia territorial del sector turístico, las previsiones legales se limitaban a reconocer al Plan General del Turismo la consideración de plan con incidencia en la ordenación del territorio³⁶.

Corresponde recordar que la regulación andaluza vigente en materia de ordenación del territorio se concreta a través de tres principales instrumentos de planificación: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) se configura como el instrumento de referencia para la organización y estructura del territorio andaluz y constituye el marco

³⁴ FERNÁNDEZ TABALES, A., "Turismo y ordenación del territorio", *Quaderns de Politic Econòmica. Revista electrònica*, vol. 7, 2004, pp. 35-47.

³⁵ Arts. 17 y 18 LTA.

³⁶ Como expresamente se reconoce en la Exposición de Motivos de LTA adoptada en 2011: "Pese a la relevancia del aspecto territorial en la ordenación turística, ni la legislación sobre ordenación del territorio ni la propia Ley del Turismo andaluzas contenían, en sus respectivos instrumentos de planificación objetivos, previsiones de carácter específicamente turístico-territorial que se hace necesario incorporar a esta nueva Ley, que prevé una serie de instrumentos de planificación y ordenación de los recursos turísticos de Andalucía, siendo el Plan General del Turismo el instrumento básico y esencial para todo el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma. En esta Ley se establecen también otros instrumentos que deberán ajustarse a las especificaciones y directrices del citado Plan. Se trata de los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas; la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía; los Programas de Recualificación de Destinos; los Planes Turísticos de Grandes Ciudades, y los Programas de Turismos Específicos".

básico territorial que han de acatar los restantes instrumentos de planeamiento territorial y las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio. En el vigente POT se incluye una mención específica a la necesidad de alcanzar el mayor grado de coordinación entre la planificación territorial y urbanística y la planificación sectorial incluida en el planeamiento general en materia de turismo y sus instrumentos de desarrollo.

Por su parte, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional son los responsables de concretar los elementos básicos para la organización y estructura del territorio comprendido en su ámbito de aplicación, y actúan como referente territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos públicos y privados.

Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional tomarán como referencia las previsiones incluidas en el Plan General del Turismo o en los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y de las Actividades Turísticas, e incluirán las previsiones necesarias para aplicar el modelo turístico definido en los citados instrumentos de planeamiento turístico.

Desde el punto de vista de la ordenación del territorio, estas previsiones para la implementación del modelo turístico serán acordes al modelo territorial incluido en el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, en función a las directrices del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía para las áreas turísticas.

Para garantizar la adecuación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional al modelo turístico previsto en la planificación andaluza, se prevé en la LTA que la Consejería competente en materia de turismo emita informe a estos instrumentos de ordenación del territorio con anterioridad a su sometimiento al trámite de información pública; además de la coordinación que existirá entre los órganos administrativos turísticos y territoriales implicados a lo largo de la redacción de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

En la vigente LTA también se le reconoce al Plan General del Turismo la consideración de Plan con Incidencia en la Ordenación del Territorio, al igual que a los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas. Esta calificación nos remite de nuevo a la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía donde se prevé que estos planes deben incluir la expresión territorial del análisis y diagnóstico del sector, especificar los objetivos territoriales perseguidos en función de los criterios y necesidades de la ordenación del territorio, y justificar la coherencia de sus contenidos con el POT y las previsiones de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregionales que les afecten³⁷.

³⁷ Sobre los caracteres de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio, arts. 17 a 19 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.

El POTA³⁸ realiza varias menciones al sector turístico, que abordan aspectos concretos como la elaboración de estrategias de planificación y gestión integrada del territorio, la urbanización de áreas turísticas y la planificación de la zona litoral a través del establecimiento de un modelo territorial³⁹.

En lo que respecta a la urbanización de áreas turísticas, el POTA comienza por identificar el problema territorial que ha supuesto el proceso de urbanización masivo y, en ocasiones, incontrolado, lo que ha ocasionado un riesgo para el desarrollo turístico andaluz. Ante estas circunstancias, el Plan opta por incluir un conjunto de previsiones específicas para el espacio turístico y su ordenación.

Desde la perspectiva del planeamiento urbanístico y territorial se incluyen un conjunto de criterios básicos que han de ser aplicados en la ordenación del espacio turístico. El POTA opta por priorizar la integración de nuevas ofertas turísticas en los núcleos urbanos existentes, desarrollar medidas de reconversión y recualificación de las áreas turísticas, y favorecer modelos de desarrollo turístico menos consuntivos de suelo y de mayor valor añadido.

Asimismo, insta a los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico a proteger y conservar los valores naturales, patrimoniales y paisajísticos, compatibilizar el desarrollo turístico con el mantenimiento de actividades primarias como la pesca, atender a la capacidad de carga de los territorios para dimensionar la oferta y el uso del espacio turístico, y considerar las instalaciones turísticas singulares destinadas al ocio, deporte y espacios libres desde su propio valor añadido, regulando las condiciones que hayan de cumplir.

Especial atención merecen las previsiones del POTA relativas al litoral. En primer lugar, se hace un llamamiento para reforzar los medios materiales y humanos destinados al control de la legalidad urbanística en las áreas turísticas del litoral andaluz. Igualmente, incide en la necesidad de que el planeamiento urbanístico y territorial atienda especialmente a la protección y regulación de la utilización del dominio público y sus zonas de servidumbre e influencia; aplicando la legislación de costas y actuando sobre los usos, edificaciones e instalaciones contrarios a los criterios previstos en esta normativa. El POTA se centra de esta forma en la franja territorial que más ha sufrido los efectos de un proceso de urbanización desaforado, consecuencia de que es un destacado polo de atracción turística a nivel nacional e internacional.

³⁸ Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006 y se acuerda su publicación (BOJA núm. 250, de 29 de diciembre de 2006).

³⁹ Norma 53 del POTA con el título "Urbanización de áreas turísticas", norma 113 del POTA con el título "Estrategias de planificación y gestión integrada del Patrimonio Territorial", Norma 150 del POTA con el título "Modelo territorial de cada ámbito litoral mediante la planificación".

En el apartado del POTa dedicado al modelo territorial aplicable a cada ámbito territorial mediante la planificación, se incluye una remisión genérica a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, como el instrumento clave para la determinación de los modelos territoriales aplicables ante las necesidades de ordenación de espacios con dinámicas muy intensas y procesos complejos de competencia entre usos del suelo.

En esta línea, el POTa incluye un conjunto de orientaciones generales que han de guiar los modelos de desarrollo urbano previstos en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional y en el planeamiento urbanístico para el espacio litoral. En lo que respecta al sector turístico, el Plan distingue entre los ámbitos consolidados y los menos consolidados; para los primeros se remite a la elaboración de Programas de Recualificación de Destinos de ámbito supramunicipal que deberán incorporar los objetivos de diversificación de los usos del territorio, la preservación del patrimonio natural y cultural y la protección del paisaje. Mientras que en los ámbitos menos consolidados del desarrollo turístico, se prevé la elaboración de un planeamiento urbanístico que comprenda un modelo equilibrado de creación de oferta hotelera y de segundas residencias.

Durante 2015 se adoptó el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía⁴⁰, instrumento de ordenación territorial que es vinculante para los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio; por lo tanto, sus previsiones vinculan tanto al Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020, como a los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas.

La finalidad del Plan de Protección del Corredor Litoral es establecer los objetivos, criterios y determinaciones para la protección, conservación y puesta en valor de las zonas costeras de Andalucía en el marco de lo establecido en el POTa. Para ello, se establecen una serie de objetivos específicos, entre los que se encuentra una referencia expresa al sector turístico, ya que se aspira a “propiciar el mantenimiento del litoral como recurso turístico básico evitando su consolidación con nuevos usos residenciales estacionales”. Esta realidad es fruto de un fenómeno creciente en el litoral, especialmente significativo en el litoral mediterráneo, y que es el resultado de la presión urbanística que supone una consolidación del turismo residencial y que supera la esfera turística al potenciarse la vocación residencial de este espacio a través de flujos de población que mantienen una presencia más estable en los territorios turísticos⁴¹.

Para cumplir este objetivo, y partiendo del litoral como recurso turístico esencial para el desarrollo económico de la Comunidad, se incluyen un conjunto de criterios para que los

⁴⁰ Decreto 141/2015, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía (BOJA núm. 139, de 20 de julio de 2015).

⁴¹ A propósito de este fenómeno de “residencialismo”, CUADRADO CIURANETA, S., “La metropolización del territorio en el cambio de siglo: dispersión metropolitana, urbanización del medio rural y transformación de los espacios turísticos en la Europa mediterránea”, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XXI, núm. 1154, marzo de 2016, pp. 22-23.

crecimientos urbanísticos se destinen a espacios libre, dotaciones de interés público y social o a usos hoteleros. La finalidad última de esta intervención es fomentar una mejor calidad de la oferta turística, a través de la consolidación de destinos competitivos y que sean respetuosos con los valores ambientales y territoriales de la franja litoral.

3.2. Uso turístico del suelo

En lo que respecta al uso turístico del suelo, la LTA modifica, mediante su Disposición Final segunda, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía incluyendo una nueva categoría de suelo: el suelo de uso turístico. Se define como el suelo que ostenta un porcentaje superior al cincuenta por ciento de la edificabilidad total del ámbito del sector dedicado a establecimientos de alojamiento turístico, que cumplan los requisitos de uso exclusivo y de unidad de explotación. Dicho porcentaje se puede reducir en cinco puntos porcentuales si la edificabilidad se destina a otros servicios turísticos previstos en la legislación turística.

Los Ayuntamientos son los responsables de la vigilancia sobre el mantenimiento del uso de los establecimientos de alojamiento turístico, conforme a la licencia municipal concedida; de ahí que la Corporación municipal habrá de sancionar la utilización contraria a la ordenación urbanística aplicable y, cuando sea necesario, incoar expediente de restauración de la legalidad urbanística⁴².

La modificación de uso del suelo turístico donde se ubique un establecimiento de alojamiento turístico, o de parte del mismo, a uso residencial u otro distinto de los previstos en la LTA, exigirá la innovación del instrumento de planeamiento que la habilite.

Los establecimientos de alojamiento turístico y las unidades de alojamientos que los integren estarán afectados a la prestación del servicio de alojamiento turístico, según la inscripción realizada en el Registro de Turismo de Andalucía, no pudiendo destinarse a usos distintos.

4. PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS

El Estatuto de Autonomía de Andalucía incluye al fomento del sector turístico entre los principios rectores de las políticas públicas a nivel autonómico. En el artículo 71 del Estatuto, dedicado íntegramente al turismo y que ya hemos analizado con anterioridad, se reconoce la competencia autonómica para “la promoción interna y externa que incluye la suscripción

⁴² Según el art. 222 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía “se sancionará con multa del veinte al veinticinco por ciento del valor del edificio, establecimiento o instalación, todo cambio en el uso objeto de la licencia o al que estén destinados y que contradiga la ordenación urbanística aplicable”.

de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero”⁴³. Referencia estatutaria que debemos completar con la mención al artículo 92 en el que se enumeran las competencias propias de los municipios, reconociendo entre ellas la promoción del turismo; estrechamente vinculadas, y también de aplicación en lo que respecta a la promoción turística, nos encontramos con las competencias locales para la promoción de la cultura o del deporte, entre otras.

En desarrollo de esta previsión, la LTA define la promoción turística sobre tres elementos: conocimiento, fidelización y comercialización. Las competencias de la Junta de Andalucía sobre esta materia se centran en potenciar el conocimiento del destino y fidelización de los visitantes, sin olvidar el diseño de estrategias para la mejora de la comercialización de los productos turísticos con origen en la Comunidad Autónoma⁴⁴.

A este respecto, también corresponde recordar que la Ley de Autonomía Local de Andalucía reconoce a los municipios andaluces competencias propias en materia de promoción turística, incluyendo la promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés; la participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía; y el diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia⁴⁵.

El tratamiento unitario del destino turístico Andalucía es uno de los principios que rigen la promoción fuera de su territorio; la actividad de la Consejería con competencias en el ámbito turístico se centra en fomentar este destino tanto en los mercados nacionales como en los internacionales, ofreciendo respuesta a las demandas del mercado con las acciones promocionales desarrolladas.

De forma más específica, la norma andaluza centra la labor de promoción de la Consejería autonómica en el desarrollo de campañas de promoción destinadas a “fomentar y mantener la imagen de calidad de Andalucía como destino turístico”, integrando la variedad entre los distintos destinos y productos que conforman la oferta turística autonómica. A la vez

⁴³ Como señala ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS: “Nada puede oponerse al hecho de que la ordenación (que engloba autorizaciones, sanciones, vigilancia, etc.) esté limitada al respectivo ámbito territorial autonómico. Sin embargo, la respuesta varía cuando se trata de la actividad de promoción, y ello porque una limitación al respectivo territorio autonómico de las competencias de promoción, podría conducir, en última instancia, a su vaciamiento. Como se afirma en la STC 125/1984, la actividad de promoción o fomento ‘se encontraría mermada si tuviera una localización territorial estricta’ de manera que ‘no tiene, por lo general, el riguroso límite territorial que es inherente a la ordenación”, ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, M., “La promoción de los recursos turísticos en Andalucía”, en FERNÁNDEZ RAMOS., S. (dir.), *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

⁴⁴ La promoción turística se regula en el Capítulo I del Título VI LTA, que comprende los artículos 55 a 58.

⁴⁵ El artículo 9.16 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

que también se prevé desde la LTA la creación y concesión de galardones que premien y otorguen visibilidad a las iniciativas desarrolladas para potenciar el turismo andaluz.

La labor de promoción no puede quedar reducida al nivel autonómico, de ahí la relevancia de implicar a todas las Administraciones Públicas, además de a los agentes sociales, y asociaciones empresariales.

Se hace especial hincapié en el tratamiento unitario de la promoción turística y la concepción del destino Andalucía como instrumento para englobar las distintas ofertas que concurren en el territorio andaluz. Por ello, se exige a las Entidades Locales y a las empresas privadas que incorporen el logotipo o eslogan determinado por las autoridades autonómicas y que permita ofrecer una línea única para la promoción turística.

Las dos vías principales que reconoce la LTA para el desarrollo de la promoción turística son: la planificación y las declaraciones de interés turístico de Andalucía.

4.1. Plan Director de Promoción Turística de Andalucía 2013-2016

En mayo de 2014 se publicó el Plan Director de Promoción Turística de Andalucía⁴⁶, heredero del Plan Director de Marketing 2009-2012, y como materialización de las competencias autonómicas en este ámbito.

Este instrumento de planeamiento tiene por finalidad determinar las líneas estratégicas que ha de seguir la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y el Deporte de Andalucía, condicionando el contenido de los Planes de Acción a desarrollar durante su periodo de vigencia.

Para la elaboración del Plan Director se identificaron los productos, mercados, clientes y competidores, se analizaron la oferta y demanda, y se realizó una comparativa con las principales comunidades competidoras. La finalidad última es mejorar la posición de Andalucía en el entorno mundial, para lo que se exige una labor de promoción comercialización de los productos turísticos autonómicos⁴⁷.

⁴⁶ Orden de 15 de mayo de 2014, por la que se aprueba el Plan Director de Promoción Turística de Andalucía (BOJA núm. 100, de 27 de mayo de 2014).

⁴⁷ Como señala CASTEL GAYÁN: "La estrategia promocional se ha convertido en un elemento básico de la política turística. Promocionar de forma integral un territorio deviene esencial para competir en un mercado globalizado como el turístico, proyectando la imagen de un destino para su inserción en los mercados exteriores. El objetivo principal de la promoción turística es, por tanto, incrementar los flujos turísticos desde el más absoluto respeto al principio de sostenibilidad. Pero dentro de esta finalidad genérica, surgen otros objetivos estratégicos que informan la estructura y contenido de esta actuación: diversificar la oferta turística como producto diferencial, desestacionalizar la demanda, desconcentrar geográficamente los flujos turísticos y ofrecer una imagen de calidad", en CASTEL GAYÁN, S., "Derecho del turismo y propuestas para una renovación de la promoción turística", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 39-40, 2012, pp. 384-385.

Uno de los de los principales elementos definidores del Plan Director es su carácter consensuado. Si bien la elaboración del Plan se llevó a cabo por la Empresa Pública Turismo Andaluz y la Consejería de Turismo y Comercio, se consultó a otros agentes públicos y privados con presencia en el sector; de ahí la participación de las Delegaciones Provinciales de Turismo, Patronatos Provinciales de Turismo, Ayuntamientos, Universidades andaluzas, Asociaciones, otras Consejerías y agentes privados del sector turístico, además de los encuentros individuales con expertos del sector turístico y del marketing.

La meta última de este Plan es “promover la complementariedad de la oferta andaluza a través de experiencias únicas, optimizando la rentabilidad económica y social de la industria turística”. Los objetivos estratégicos persiguen aumentar los beneficios económicos y sociales derivados de la industria turística; acabar con el incremento de la estacionalidad; consolidar la posición de Andalucía respecto al turismo nacional e incrementar el número de turistas originarios de mercados no consolidados; y, por último, mantener la posición competitiva de Andalucía en relación a los principales mercados europeos.

Mientras que los objetivos específicos se centran en diversificar la oferta turística mediante el impulso de una mayor variedad de segmentos turísticos que darán lugar a las actuaciones concretas. En este apartado se hace hincapié en la necesidad de diversificar la oferta turística mediante el impulso de una mayor variedad de segmentos turísticos, y con la finalidad última de conseguir un consumo turístico más repartido en el territorio.

El modelo de turismo de experiencias, donde el visitante trata de conocer desde un punto de vista más activo, novedoso y original, la cultura y los valores de los lugares turísticos, hacen que desde el Plan Director se apueste por impulsar la diferenciación y la autenticidad como valor añadido sostenible; potenciando la interacción con la población local y su identidad cultural⁴⁸.

Desde el punto de vista de la competitividad, se trata de fortalecer la posición de liderazgo de la Comunidad Autónoma andaluza, manteniendo y potenciando sus ventajas competitivas; consolidando al sector turístico andaluz frente a otros destinos competidores, ya sea emergentes o asentados en el mercado. Además, de estimular el consumo turístico con repercusión en el grado de fidelidad, estancia media y gasto medio.

Para la consecución de este objetivo se realiza una clara apuesta por acercar la innovación a los nuevos emprendedores turísticos; impulsando de esta forma la base del tejido empresarial andaluz, integrado principalmente por pequeñas empresas. Afianzar la posición del sector turístico andaluz pasa por la adaptación hacia un nuevo modelo de turista, que se

⁴⁸ Como señala RIVERA MATEOS: “El componente de autenticidad percibida por los turistas en el destino y en las experiencias vividas es, por otra parte, fundamental para que éstas sean valoradas como memorables”, en RIVERA MATEOS, M., “El turismo experiencial como forma de turismo responsable e intercultural”, *Relaciones interculturales en la diversidad*, Universidad de Córdoba, Cátedra Intercultural, 2013, p. 202.

caracteriza por ser más exigente y encontrarse mejor informado; para lo que es necesario el desarrollo de nuevos sistemas de información, y de distribución, basados en la promoción y comercialización digital.

Desde el Plan Director se insta a la consecución de una oferta de productos diversificada, tratando de alcanzar un mayor grado de especialización del producto orientado a segmentos emergentes. Complementando al producto se encuentra el aspecto emocional de la experiencia turística, donde cobra especial protagonismo el disfrute de este tiempo, y destaca la iniciativa de un turismo sin barreras, promoviendo la accesibilidad como valor indispensable y eje de actuación para el sector turístico andaluz.

La consecución de estos objetivos pasa por la implicación y coordinación de todos los agentes públicos y privados implicados en el sector⁴⁹. Por ello, en el texto del Plan se realiza una apuesta por la colaboración público-privada, como instrumento para hacer llegar las demandas del sector turístico a la Administración. Entre las novedades aparece la colaboración privada-privada; a diferencia de buena parte de los instrumentos de planificación que se centran en la relación entre Administración y los agentes privados, el Plan Director incide en el networking empresarial como vía para la mejora de la competitividad, y el refuerzo de la privilegiada posición de la Comunidad Autónoma en la industria turística nacional e internacional.

Estos objetivos se concretan a través de estrategias y tácticas que se distribuyen en tres bloques: producto, comunicación y comercialización; destinados respectivamente a la creación de productos, la promoción y comercialización de productos y destinos andaluces, y la venta de productos y destinos.

Entre las propuestas para los productos se encuentran las estrategias de productos singulares como la iniciativa Andalucía Pass, configurada como un producto similar al InterRail Europa y que pretende mejorar el movimiento interprovincial de los turistas que visitan Andalucía, que se complementaría con un bono para la visita de diferentes atractivos turísticos, culturales o de ocio.

En el sector de los productos destinados a la desestacionalización destacan los proyectos de fines de semana y puentes, que partiendo del creciente aumento de la demanda de

⁴⁹ Como señalan MUÑOZ MAZÓN y FUENTES MORALEDA“(…) el desarrollo de los destinos turísticos a través de la promoción se potenciará a través de la participación, adoptando fórmulas como el autodiagnóstico participativo y, más adelante, la gestión participativa. El objetivo es establecer que las decisiones que afectan al destino se tomen entre todos los miembros del mismo. Las redes de colaboración y cooperación entre agentes en el ámbito de la promoción de destinos, apoyadas por un marco institucional fortalecido, generarán, por tanto, externalidades muy positivas para el mismo, en MUÑOZ MAZÓN, A., y FUENTES MORALEDA, L., “La cooperación público privada en el ámbito de la promoción de los destinos. El análisis de redes sociales como propuesta metodológica”, *Cuadernos de Turismo*, núm. 31, 2013., p. 201.

viajes de corta duración, aspira a la creación de productos específicos de dos o tres días en diferentes destinos andaluces.

Entre las estrategias de comunicación destaca su doble aplicación en origen y en destino. La actuación en los mercados emisores es clave para reforzar la marca Andalucía, y el esfuerzo es de consolidación y de inicio a nuevos mercados. En este sentido, destaca el proyecto piloto a realizar en México para conocer y evaluar la respuesta de un mercado a acciones promocionales concretas; se ha seleccionado este destino porque se parte de un conocimiento de su población de la marca España y, si bien en la actualidad el peso turístico en la Comunidad Autónoma no es relevante, se estima un gran potencial que se materializará en los próximos años.

Las iniciativas en origen se dirigen a la población local en lugar de a los visitantes, y tiene por finalidad recuperar los niveles de satisfacción de los turistas en cuanto a la amabilidad en el trato, que tradicionalmente había caracterizado al destino andaluz. Concienciar a la ciudadanía sobre la relevancia del sector turístico en la economía andaluza e incidir en la apuesta común de toda la sociedad por la consecución de turismo de calidad y de cercanía.

En este sentido, consideramos que también es oportuno que, desde las Administraciones públicas, se apoye a las localidades con gran afluencia turística, que pueden ver reducidos sus niveles de calidad ante una insuficiencia en las dotaciones y servicios públicos. Por ello, la campaña de concienciación debe ir complementada con una apuesta por la calidad de vida para las poblaciones locales, que de esta forma también recuperarán su cercanía al turista. Corresponde aprender de otros destinos emblemáticos y saturados, como Venecia o Barcelona, donde la población local se encuentra en lucha ante las avalanchas de turistas que impiden la realización de actividades cotidianas, y que están convirtiendo algunos destinos en productos turísticos lastrados con una considerable pérdida de identidad.

En el ámbito de la comercialización se distingue entre las acciones cuyo principal soporte es Internet y el resto de propuestas. Entre las primeras, además de la generación de una plataforma comercial de recursos turísticos gestionados por los propios empresarios, se incluyen un conjunto de acciones como la puesta en marcha de un espacio en el portal andaluz destinado a ofertas diarias de alojamientos, restaurantes, actividades de ocio, etc., siguiendo el modelo de las web que ofrecen cupones descuento. Asimismo, se habilita un espacio en el mismo portal para la adquisición de artículos andaluces, desde material promocional, hasta productos gastronómicos, artesanía, o música.

En el conjunto de acciones que no toman como soporte único la web, nos encontramos con interesantes iniciativas vinculadas al nuevo plan de patrocinio; por el que se trata de asociar la marca Andalucía a otras marcas de reconocido prestigio a nivel mundial, a fin de que ambas se beneficien de los resultados positivos a los que dé lugar esta relación. Igualmente se incide en los acuerdos con comercializadores turísticos para mantener e incluso aumentar los turistas que aún confían en los modelos de intermediación tradicionales; en

esta línea también se encuentran las misiones comerciales, en las que se pone en contacto la oferta andaluza con los intermediarios nacionales e internacionales, así como las bolsas de comercialización y los foros inversos.

Especial interés presentan los acuerdos con las compañías aéreas, centrados en el mantenimiento y apertura de nuevas líneas. En este sentido corresponde recordar la relevancia de aeropuertos andaluces como el de Málaga que dispone de vuelos directos con Nueva York, así como con otros destinos lejanos. Esta facilidad en la conexión con destinos aún no plenamente consolidados ofrecen una destacada oportunidad para el sector turístico, ya que aumenta considerablemente la posibilidad de atraer turistas de estos mercados.

4.1.1. *Plan de Acción 2016*

El último de los Planes de Acción adoptados es el “Plan de Acción 2016. Turismo y Deporte de Andalucía”. A diferencia del Plan Director, que se caracteriza por su carácter estratégico, el Plan de Acción 2016 se define por su mayor operatividad y su naturaleza más ejecutiva; lo que le permite concretar las acciones que se van a realizar durante el año para la promoción turística de la Comunidad Autónoma. No podemos obviar que en este instrumento de planeamiento se definen todas las acciones promocionales previstas para 2016 y a realizar por los principales actores públicos y privados, por lo que se configura como el instrumento de referencia para la promoción turística.

El Plan de Acción comprende quince objetivos estratégicos, algunos de ellos directamente relacionados con los objetivos del Plan Director y otros específicos del Plan de Acción. Entre los objetivos específicos podemos destacar la apuesta por el turismo cultural y por el binomio Turismo-Deporte. Asimismo, cabe señalar por su novedad las iniciativas del denominado “Turismo de Raíces”, un segmento que se enfoca al fomento de las iniciativas de promoción que aprovechen los vínculos históricos de Andalucía con los mercados receptores; en esta línea, se apuesta por los mercados latinoamericanos y Oriente Medio.

También aparece una apuesta concreta por la excelencia en las Oficinas de Turismo de la Red de la Junta de Andalucía, con un decidido impulso a su modernización. Interesante este objetivo por cuanto estas Oficinas suelen actuar como escaparate de los productos y servicios turísticos, y el asesoramiento ofrecido condiciona en gran medida la planificación del turista sobre las actividades a realizar durante su estancia.

La consecución de los objetivos señalados se materializa a través de líneas de actuación estratégicas que se agrupan en dos bloques: aquellas relacionadas con mercados, segmentos y targets, y las líneas vinculadas a la actuación en I+D+i y formativas⁵⁰. Entre las

⁵⁰ Como ejemplo de las actividades formativas que se están realizando nos encontramos con las “Jornadas Network Creación de Experiencias”, mediante las que se pone en conocimiento del empresariado andaluz de

primeras podemos destacar los acuerdos comerciales con medios de transporte para mejorar la conectividad dentro de la propia Comunidad Autónoma y con el resto de España, y la apuesta por la promoción en el marco de grandes eventos deportivos, como la Eurocopa de Fútbol o los Juegos Olímpicos.

También se prevé la elaboración de instrumentos de planeamiento específico para algunos sectores, como el Plan de acción específico en Estados Unidos, que realizará especial hincapié en la promoción de los valores culturales y en la apuesta por la mejora de las conexiones.

Otro de los mercados que recibe especial atención es el alemán, con la elaboración del Plan Especial de Andalucía en Alemania. En 2015 en torno a 1,12 millones de viajeros procedentes de Alemania llegaron a Andalucía, y prácticamente se alcanzaron los 3,8 millones de pernoctaciones hoteleras, cifras que han consolidado a este mercado como el segundo, tras Reino Unido, en relevancia a nivel internacional para el turismo andaluz. Los visitantes alemanes muestran un elevado nivel de satisfacción tras su estancia en Andalucía y se caracterizan por su fidelización al destino, si bien son exigentes en cuanto a la innovación y la sostenibilidad de las instalaciones y el entorno en el que se ubica la actividad turística; lo que unido a su preferencia por el turismo de “sol y playa”, vinculado a la estacionalidad, obligan a la adopción de decisiones específicas en materia de promoción, adaptadas al perfil de estos turistas.

4.2. Plan Estratégico de Marketing Turístico Horizonte 2020

A fines de 2016 se aprobó el Plan Estratégico de Marketing Turístico Horizonte 2020, el actual Plan Director de Promoción Turística de Andalucía⁵¹. Este nuevo Plan tiene una vigencia temporal de cuatro años y su finalidad es “promover un destino único, inteligente y competitivo, fomentando la internacionalización de las pymes turísticas apostando por la innovación en marketing e investigación”.

Si tomamos como referencia las líneas estratégicas y los programas de actuación que configuran el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020, el Plan Director va a incidir en el desarrollo de nuevos productos y segmentos, la desestacionalización, la complementariedad de la oferta, la promoción y comercialización del destino, y la implementación de las nuevas tecnologías y la innovación tecnológica en el ámbito turístico.

los mecanismos del Plan Acción y el Plan Director de Promoción Turística que pueden serles de utilidad para obtener un mayor rendimiento a su negocio, y se muestran las posibilidades de la plataforma turística andalucía.org, y el servicio de apoyo al empresariado que ofrece Andalucía Lab.

⁵¹ Orden de 22 de diciembre de 2016, por la que se aprueba el Plan Director de Promoción Turística de Andalucía Horizonte 2020 (BOJA núm. 13, de 20 de enero de 2017).

Este Plan supone un cambio de paradigma por cuanto sitúa entre sus principales clientes a los turistas y a las pymes de la Comunidad Autónoma de Andalucía; se supera de esta forma el enfoque tradicional que giraba prácticamente en exclusiva sobre la posición del turista, y se va un paso más allá hacia un sector que se configura como clave para la industria turística de la Comunidad. De esta forma, se da respuesta a las iniciativas de la Unión Europea, cuyos fondos se centran en la mejora de la competitividad y la internacionalización de las pymes.

La transformación digital de la industria turística andaluza es otro de los grandes retos a los que se enfrenta este instrumento de planificación. Durante la vigencia del Plan se aspira a que la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía y las pymes del sector se encuentren plenamente adaptadas a las nuevas tendencias turísticas. Los objetivos estratégicos del Plan se centran en el aumento de los turistas y del volumen de ingresos y beneficios sociales generados por la industria turística, así como en la mejora del equilibrio territorial y la transformación digital de las pymes turísticas. Mientras que las cinco líneas estratégicas son: mercados, segmentos, estrategias de competitividad, innovación e investigación y financiación.

Se aspira a alcanzar los 30 millones de turistas en el año 2020, con especial atención al incremento en el volumen de turistas que llega a Andalucía en temporada media-baja, así como a los procedentes de los mercados identificados como prioritarios; a la vez que se aspira a mejorar la posición de la Comunidad Autónoma en los mercados calificados como oportunidades globales⁵².

Desde la perspectiva de la línea estratégica de los mercados, se distinguen diversas propuestas que atienden a las singularidades de cada mercado emisor. El Plan incluye iniciativas específicas para el mercado nacional; los mercados internacionales maduros y con cuotas superiores al 4,5%, que comprenden a Alemania, Francia y Reino Unido; los mercados internacionales maduros y con cuotas cercanas al 0,5-4,5%; los mercados internacionales emergentes o secundarios; y, por último, las estrategias de mercados diferenciadas, que fomentan la llegada de turistas que eligen el destino Andalucía por varias motivaciones.

En el ámbito de los segmentos, se incide sobre la complementariedad en los servicios ofrecidos al turista, junto al fomento de la llegada de turistas fuera de temporada alta; a la vez que se potencia la distribución del turista a lo largo del territorio. Estas iniciativas se conjugan con la difusión de los segmentos no tradicionales en los mercados emergentes o secundarios. Respecto a las nuevas tendencias de los mercados, podemos destacar al posicionamiento de Andalucía como destino seguro, elemento crucial para la elección

⁵² Los mercados identificados como prioritarios son: Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, Noruega, Suecia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Suiza y Estados Unidos. Por otro lado, los mercados identificados como oportunidades globales son los siguientes: Austria, China, Japón, Canadá, Brasil y Emiratos Árabes.

inicial y posterior fidelización del turista; y la autenticidad, incidiendo en el factor diferencial de los recursos, destinos y propuestas que ofrece la marca Andalucía.

Las estrategias de innovación e investigación tratan de dotar de un mayor protagonismo a los microdestinos y las pymes; para ello se apuesta por la configuración de Andalucía como un destino turístico inteligente, desde la perspectiva de la innovación, la tecnología, la calidad y la sostenibilidad de la industria turística. A la vez que se incide en aprovechar las oportunidades que ofrecen la gestión de datos, y los nuevos canales de promoción, comercialización y comunicación.

En el ámbito de la financiación, el objetivo clave es multiplicar la rentabilidad de la inversión; para ello se incide en el desarrollo de una estrategia promocional adecuada y en la reinversión de las fórmulas de financiación, con una integración paulatina del sector privado. Unas de las líneas prioritarias será la mejora en la accesibilidad y aprovechamiento de los fondos europeos, facilitando que Turismo Andaluz y los empresarios de la Comunidad puedan acceder a esta importante fuente de financiación.

4.3. Declaraciones de interés turístico

Las declaraciones de interés turístico tienen por objeto la puesta en valor de fiestas, acontecimientos, itinerarios, rutas, publicaciones y obras audiovisuales que se caractericen por su atractivo turístico y sean una muestra de los valores propios y la tradición popular. Pueden afectar a varios municipios, provincias, o incluso a toda la Comunidad Autónoma. La variedad de declaraciones de interés turístico que se han concedido por parte de la Junta de Andalucía hace que nos encontremos con objetos de variada naturaleza, como el Itinerario de la Canoa de Punta Umbría, la Semana Santa andaluza, la revista Welcome&Olé! o la Noche del Vino de Cómpea⁵³.

La LTA se limita a enunciar algunos de los requisitos que serán tenidos en cuenta para la declaración de interés turístico de fiestas o acontecimientos; sin configurar una enumeración exhaustiva, se hace referencia a la originalidad y la calidad de estos eventos, unidos a su singularidad y repercusión turística.

Reglamentariamente se han concretado las clases, los requisitos y el procedimiento de aplicación a las declaraciones de interés turístico⁵⁴. La competencia para esta declaración

⁵³ Mediante la Orden de 17 de julio de 2006 se declaró la Semana Santa de Andalucía, así como las celebraciones asociadas a la misma fiesta de interés turístico (BOJA núm. 150, de 4 de agosto de 2006). La declaración de interés turístico del Itinerario de la Canoa de Punta Umbría se adoptó mediante la Orden de 28 de septiembre de 2015 (BOJA núm. 204, de 20 de octubre de 2015), mientras que la declaraciones para la Noche del Vino de Cómpea y la revista Welcome&Olé! tuvieron lugar en la Orden de 14 de marzo de 2008 (BOJA núm. 72, de 11 de abril de 2008).

⁵⁴ Decreto 116/2016, de 5 de julio, por el que se regulan las Declaraciones de Interés Turístico de Andalucía (BOJA núm. 134, de 14 de julio de 2017).

la ostenta el titular de la Consejería con competencias en turismo, mientras que el procedimiento podrá ser iniciado de oficio o a instancia de parte. Según el objeto de la declaración, se han definido los sujetos legitimados para su solicitud a instancia de parte.

Las Diputaciones Provinciales o Ayuntamientos en cuyo ámbito territorial tengan lugar las fiestas o acontecimientos, son los legitimados, junto a otras entidades públicas o privadas del citado territorio y que se encuentren directamente relacionadas con el objeto de la declaración. En el supuesto de las rutas e itinerarios, además de las Administraciones y entidades públicas por donde transcurran, se incluye a las personas físicas o jurídicas con interés o vinculación con el itinerario. Mientras que para las publicaciones u obras audiovisuales, además de los sujetos públicos o privados relacionados con la obra, se incluye a los autores, editores, productores o distribuidores.

Los criterios de valoración previstos en la normativa vigente también incorporan distinciones en función de la naturaleza del objeto de la declaración. En el caso de las fiestas y acontecimientos se tiene en cuenta el número de turistas o visitantes que acuden a la celebración, el número de acciones de comunicación en los medios de comunicación, así como el interés de los usuarios en la celebración. También se incide en el arraigo en la localidad y la participación del conjunto de la población del municipio; y se desarrollan los elementos a tener en cuenta para cumplir el requisito de la realización de acciones promocionales.

Para favorecer la calidad de la asistencia a los turistas también se valora la existencia de un equipamiento adecuado de alojamientos y servicios turísticos, teniendo presente el número, categoría y el volumen de plazas ofertadas. Se prima la calidad de los servicios turísticos y la atención a los usuarios, así como la buena accesibilidad a la zona de celebración o itinerario, y la cercanía a espacios declarados de interés medioambiental.

En el supuesto de los itinerarios y rutas, comparten en gran medida los criterios expuestos para las celebraciones y acontecimientos, si bien en este caso se presta especial atención a la justificación de su valor histórico, cultural, natural, patrimonial, artístico o gastronómico; valorando si en el trazado o su entorno se encuentran espacios naturales protegidos, bienes de interés cultural y patrimonial, y si la ruta o itinerario discurren por paisajes singulares y característicos de Andalucía.

En el supuesto de publicaciones y obras audiovisuales de interés turístico se atiende a la veracidad y rigor de la información contenida, la claridad y calidad, el potencial turístico de la obra y su proyección internacional, entre otros factores.

La principal consecuencia que implica la resolución favorable de la Consejería es la consecución de una serie de derechos de promoción; por tanto, esta declaración va a incidir en la visibilidad. En primer lugar, nace el derecho a emplear el distintivo y a identificar la fiesta, acontecimiento, itinerario, ruta, publicación u obra audiovisual con la denominación

“declaración de interés turístico”. Asimismo, también serán objeto de una específica labor de promoción por parte de las instituciones autonómicas.

La consecución de la declaración de interés turístico también implica una serie obligaciones para sus promotores, principalmente en lo que respeta a la promoción, el mantenimiento y conservación de los caracteres y tradiciones que los definen, así como la conservación y protección de los recursos y valores naturales implicados. Además, de un objetivo a medio y largo plazo, centrado en el fomento de la calidad, y el mantenimiento e incluso incremento de visitantes atraídos por el objeto declarado de interés turístico.

Las declaraciones de interés turístico tienen carácter indefinido; si bien podrán ser revocadas cuando desaparezcan o se alteren las causas que dieron origen a esta declaración, o bien no se cumplan las obligaciones exigidas. Reglamentariamente también se ha incluido el requisito de publicación en el BOJA de las declaraciones, modificaciones y revocaciones, así como la inscripción de oficio en el Registro de Turismo de Andalucía.

El nuevo Decreto adoptado en 2016 ha introducido una importante modificación del régimen vigente a fin de garantizar la calidad de este reconocimiento turístico, definido como un referente para la demanda turística y un elemento clave en la promoción del destino. En lo que respecta al objeto de declaración, se incluye una nueva modalidad, que bajo la denominación de “lugares”, aspira a dar cabida a elementos que la regulación vigente no incluye aún cuando suponen un gran foco de atracción turística⁵⁵.

La regulación vigente ha modificado el procedimiento para el reconocimiento de nuevas declaraciones de interés turístico, partiendo de la experiencia acumulada, y tratando de simplificar la regulación y definir con mayor precisión los requisitos y criterios de valoración. Asimismo, se ha regulado el procedimiento de modificación y se desarrolla el de revocación, sobre las premisas de ofrecer una mejora en la seguridad jurídica de las partes afectadas y coadyuvar al mantenimiento de los niveles de exigencia que justificaron la declaración; con especial atención a impedir aquellas actuaciones de impliquen deterioro del entorno ambiental o urbano.

5. CONCLUSIONES

La Comunidad Autónoma de Andalucía constituye un destino turístico de primer nivel, y con capacidad para competir a nivel internacional por su oferta de recursos y servicios. La tradición turística de este territorio se remonta a mediados del siglo pasado, cuando

⁵⁵ El art. 2 del Decreto define los “lugares” como “aquellos espacios culturales, naturales, urbanos, deportivos y de ocio, tales como museos, centros de interpretación, edificios singulares, parques culturales, parques faunísticos y similares, que, en virtud de su puesta en valor como atractivo turístico y de la demanda de visitas que generan, constituyen recursos estratégicos para el conjunto de la oferta turística andaluza”.

en la Costa del Sol comenzó a gestarse un modelo turístico que se convirtió en motor económico para todo el entorno.

Con estos antecedentes, las iniciativas en materia de ordenación y promoción turística eran elementos indispensables que debían ser desarrollados por las instituciones autonómicas competentes. Desde la elaboración de los primeros instrumentos de planificación destinados a la ordenación y promoción del sector turística se ha producido una evolución clara en cuanto a sus planteamientos, objetivos, elaboración, y actores intervinientes.

Las políticas turísticas autonómicas han mostrado sus frutos en los últimos años; por tanto, desde la administración autonómica se ha de seguir actuando en esta línea de trabajo. La última etapa de este proceso se inició con la publicación de la LTA en 2011; si bien se mantenían buena parte de los principios básicos que habían marcado las iniciativas autonómicas de ordenación y promoción, también se incorporan novedades que responden a las demandas de un nuevo modelo turístico, y a la propia experiencia acumulada en los últimos años por parte de la Comunidad Autónoma.

Sin perjuicio del contenido de cada uno de los instrumentos que se han analizado a lo largo de este capítulo, conviene señalar un conjunto de elementos definidores de las iniciativas autonómicas en esta materia. En primer lugar, destaca la sostenibilidad, como característica transversal que desde la anterior etapa está marcando el modelo de desarrollo turístico que se fomenta por parte de la administración autonómica. En esta última fase destaca la ampliación de este concepto de sostenibilidad hacia la consecución de un modelo basado en las iniciativas de largo recorrido; una apuesta por el mantenimiento a largo plazo del turismo, frente al modelo del turismo de masas y sin control.

Las sinergias entre ordenación del territorio, urbanismo y turismo se han incrementado, y son el resultado de una realidad que ha marcado el desarrollo socioeconómico de Andalucía: el turismo como motor del urbanismo, y el establecimiento de una estructura territorial que arrasaba con las potencialidades del suelo, bloqueando otros usos y fomentando un urbanismo desahogado. Frente a este panorama desolador, las últimas iniciativas ponen de manifiesto la necesidad de desarrollar políticas coordinadas que permitan una adecuada planificación de usos para fomentar todas las potencialidades del territorio, a la vez que se favorece un desarrollo turístico de calidad.

El tercer elemento definidor sería el incremento constante de la participación de nuevos actores en la ordenación y promoción turística; de esta forma se apuesta por la colaboración y cooperación con todas las Administraciones públicas con competencias directas o indirectas en el sector. Además, de estrechar los lazos con el resto de agentes que intervienen en el sector: desde la ciudadanía, hasta los empresarios, incorporando las valoraciones de los turistas, las demandas de los trabajadores del sector, así como las opiniones de las asociaciones que intervienen en este ámbito.

El impacto de las nuevas tecnologías y su aplicación al sector turístico determina el contenido de los programas de actuación subvencionados por la Comunidad Autónoma; además de obligar a una reconversión del sector a todos los niveles. Desde las infraestructuras hasta las herramientas de promoción, todas las fases de la actividad turística se encuentran condicionadas por las novedades tecnológicas. Este contexto obliga a reconvertir el sector turístico andaluz, y exige que todos los actores sean conscientes de esta exigencia del turista, que no se conforma con planear su viaje a través de Internet, sino que exige una experiencia en el destino que integre los últimos avances tecnológicos.

Uno de los temas aún no resueltos en materia de planificación es la celeridad en la elaboración de los textos; sería deseable que una vez finalizado el marco temporal previsto para la ejecución de cada plan, ya estuviera prácticamente finalizado para su aprobación el siguiente. De esta forma, se evitarían los vacíos entre planes a los que parece que se encuentra abocado este sector.

La ordenación y promoción turísticas son dos ámbitos clave en el desarrollo de la política económica de la Junta de Andalucía, y por ello merecen una especial atención. Los instrumentos de planificación actuales tratan de responder a las demandas de un sector en constante transformación, por lo que deben seguir evolucionando para consolidar y mejorar la posición de Andalucía como referente turístico global.

La reciente salida de Reino Unido de la Unión Europea es una muestra de la incidencia sobre el turismo de las relaciones internacionales; esta nueva situación plantea importantes desafíos para el mercado emisor de más peso en el turismo andaluz. La capacidad de adaptación ante estas circunstancias pondrá a prueba la fortaleza de la política turística autonómica; por ello, una buena base planificadora se configura como el sustento ante las transformaciones de un sector muy sensible a las coyunturas nacionales e internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

ALBA ALONSO, J. "Desarrollo turístico asociado al aprovechamiento de las ventajas competitivas de los espacios naturales protegidos", *IX Congreso AECIT "El uso turístico de los espacios naturales"*, 2004.

BOUAZZA ARIÑO, O., "El turismo en el marco de una ordenación territorial integrada: instrumentos internacionales y derecho comunitario", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 27, 2005, 199-238.

- *Ordenación del territorio y turismo. Un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio*, Atelier, Barcelona, 2006.
- *Planificación turística autonómica*, Editorial Reus, Madrid, 2007.

CASTEL GAYÁN, S., “Participación y cooperación público-privada en el derecho del turismo”, *Papers de Turisme*, núm. 51, 2012, pp. 83-107.

– “Derecho del turismo y propuestas para una renovación de la promoción turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 39-40, 2012, pp. 384-385.

CUADRADO CIURANETA, S., “La metropolización del territorio en el cambio de siglo: dispersión metropolitana, urbanización del medio rural y transformación de los espacios turísticos en la Europa mediterránea”, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XXI, núm. 1154, marzo de 2016, pp. 22-23.

DÍEZ SANTO, D., “La planificación estratégica en espacios turísticos de interior: claves para el diseño y formulación de estrategias competitivas”, *Investigaciones Turísticas*, núm. 1, 2011, pp. 70-93.

FERNÁNDEZ TABALES, A., “Turismo y ordenación del territorio”, *Quaderns de Política Econòmica. Revista electrònica*, vol. 7, 2004, pp. 35-47.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “La ordenación del turismo rural en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58, 2005, pp. 49-110.

FLORES RUIZ, D., “Turismo cinematográfico y desarrollo económico local. El Festival de Cine de Huelva”, *Cuadernos de Turismo*, núm. 36, 2015, pp. 175-196.

FLORES RUIZ, D., y BARROSO GONZÁLEZ, M., “El turismo como estrategia de desarrollo rural sostenible. Los parques naturales andaluces”, *Revista de Estudios Empresariales*, núm. 1, 2012, pp. 59-83.

LÓPEZ DE ÁVILA MUÑOZ, A., y GARCÍA SÁNCHEZ, S., “Destinos Turísticos Inteligentes”, *Economía industrial*, núm. 395, 2015, pp. 61- 69.

MERINERO RODRÍGUEZ, R., *Las redes de actores en la gestión participativa del turismo en el ámbito local. El caso de las ciudades medias del interior de Andalucía. Modelos, estrategias y resultados. Tesis Doctoral*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Junta de Andalucía, 2008.

MERINERO RODRÍGUEZ, R., BETANZOS MARTÍN, J., y DORADO RUBÍN, M., “La Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía: Elementos fundamentales en el marco de la planificación turística subregional andaluza”, *Revista de Estudios Regionales*, núm. 97, 2013, pp. 77-111.

MUÑOZ MAZÓN, A., y FUENTES MORALEDA, L., “La cooperación público privada en el ámbito de la promoción de los destinos. El análisis de redes sociales como propuesta metodológica”, *Cuadernos de Turismo*, núm. 31, 2013, pp. 199-223.

PRADOS, S., “Aspectos generales de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo. La Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo”, en FERNÁNDEZ RAMOS., S. (dir.), *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

RIVERA MATEOS, M., “El turismo experiencial como forma de turismo responsable e intercultural”, *Relaciones interculturales en la diversidad*, Universidad de Córdoba, Cátedra Intercultural, 2013.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, M., “La promoción de los recursos turísticos en Andalucía”, en FERNÁNDEZ RAMOS., S. (dir.), *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, J., y ORTEGA RUIZ, A., “El monocultivo olivarero jiennense: confirmación histórica, valores patrimoniales y proyección cultural-turística”, *Cuadernos de Turismo*, núm. 37, 2016, pp. 377-402.

SANTOS PAVÓN, E., FERNÁNDEZ-TAVALES, A., MUÑOZ-YULES, O., “La incorporación del paisaje a la planificación turística. Análisis de la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía”, *Cuadernos de Turismo*, núm. 37, 2016, pp. 175-202.

SEGITUR, *Informe destinos turísticos inteligentes: construyendo el futuro*, Madrid, septiembre de 2015, disponible en www.segitur.es

SOLA TEYSSIERE, J., “La ordenación del turismo y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 53, 2004, pp. 109-131.

VIVAS TESÓN, I., “Turismo accesible e inclusivo: La protección jurídica del consumidor con discapacidad”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 2, 2012, pp. 171-185.

Capítulo III. LA ORDENACIÓN DE LA OFERTA TURÍSTICA

José Luis Torrejón López

Técnico de la Consejería de Turismo y Deporte J.A.

SUMARIO

1. MARCO COMPETENCIAL

2. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS Y DE LOS USUARIOS TURÍSTICOS

- 2.1. Introducción
- 2.2. Derechos de los usuarios turísticos y obligaciones de las empresas turísticas
- 2.3. Obligaciones de los usuarios turísticos
- 2.4. Derechos de las empresas turísticas
- 2.5. Sobrecontratación u overbooking
- 2.6. Obligaciones de información
- 2.7. Otros derechos y obligaciones
 - 2.7.1. Mantenimiento de la unidad de explotación
 - 2.7.2. Obligaciones de información de las promotoras de inmuebles destinados a un uso turístico
 - 2.7.3. Derecho a exigencia de daños y perjuicios en materia de viajes combinados
 - 2.7.4. Derecho a un espacio libre de humos
- 2.8. Medios de protección por parte del usuario turístico

3. SERVICIOS Y ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS

- 3.1. Tipos de actividades turísticas y regulación
 - 3.1.1. Servicios turísticos
 - 3.1.2. Actividades con incidencia en el ámbito turístico

- 3.2. Libertad de establecimiento y de prestación de servicios turísticos en la normativa europea y estatal de transposición
- 3.3. Libertad de establecimiento y de prestación de los servicios turísticos en la Ley 13/2011
 - 3.3.1. Libertad de prestación y medios de intervención administrativa
 - 3.3.2. Ámbito subjetivo y presunciones
 - 3.3.3. Actuación clandestina
- 3.4. Signos distintivos y publicidad de los servicios turísticos
- 3.5. Precios de los servicios turísticos
- 3.6. Clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico
 - 3.6.1. Clasificación por tipo de establecimiento
 - 3.6.2. Exoneración en el cumplimiento de requisitos
 - 3.6.3. Vigencia y modificación de la clasificación
- 3.7. La declaración responsable para la clasificación

4. EL REGISTRO DE TURISMO DE ANDALUCÍA

- 4.1. Introducción y antecedentes
- 4.2. Estructura y tipos de asientos
- 4.3. Naturaleza y fines
 - 4.3.1. Naturaleza
 - 4.3.2. Fines
- 4.4. Inscripción previa a la adaptación a la normativa europea de servicios
- 4.5. Inscripción tras la adaptación a la normativa europea de servicios
- 4.6. Inscripción sobre la base de una declaración responsable
- 4.7. Exención en el cumplimiento de requisitos
- 4.8. Modificaciones y cancelaciones registrales
- 4.9. Seguros y garantías

5. CALIDAD E INNOVACIÓN TURÍSTICAS

- 5.1. La calidad y la innovación turísticas en la Ley 13/2011 y en la actuación planificadora de la Administración turística
- 5.2. Calidad turística. Líneas estratégicas y programas.
- 5.3. Innovación turística. Líneas estratégicas y programas.

BIBLIOGRAFÍA

1. MARCO COMPETENCIAL

La Constitución Española, en su artículo 148.1, establece las materias cuyas competencias podrán asumir las Comunidades Autónomas. El punto 18 del mismo señala, entre estas materias, la “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”.

Por su parte, el artículo 147 de la Carta Magna, después de erigir a los Estatutos como “la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” y considerarlos como parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado, delimita entre el contenido que deben tener dichos estatutos “las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.”

Las competencias en materia de turismo han sido asumidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía. La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía dedica un artículo completo al turismo, el artículo 71, el cual atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de ordenación de turismo, la cual incluye la ordenación del sector turístico, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos.

Al amparo de lo anterior, fueron promulgadas las distintas leyes ordenadoras del turismo en Andalucía y aprobados los reglamentos reguladores de los servicios turísticos que componen el sector, así como los planes que ordenan y desarrollan las políticas de calidad e innovación.

La Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía (en adelante LTA) dedica un capítulo completo a la ordenación de la oferta turística, concretamente el Título V, entendiéndose por tal la regulación de las distintas actividades consideradas turísticas o relacionadas íntimamente con el sector turístico. A lo largo de este Título V se contemplan tanto los distintos servicios turísticos como las actividades conexas, procedimientos para el inicio o ejercicio de los primeros, la organización del Registro de Turismo de Andalucía y una descripción, no excesivamente detallada, de los distintos servicios considerados turísticos. Por otra parte, dedica igualmente un título completo, el Título IV, a regular los derechos y obligaciones tanto de los usuarios turísticos como de los empresarios del sector, y dos Capítulos dentro de su Título VI referidos a la calidad turística (Capítulo II) y a la innovación turística (Capítulo III).

2. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS Y DE LOS USUARIOS TURÍSTICOS

2.1. Introducción

El turismo ha pasado de ser considerado una actividad ciertamente elitista, propia sólo de clases con cierto poder adquisitivo y casi como un privilegio, a configurarse como un

derecho universal, al que tienen acceso todas las personas, con independencia de su nivel social, cultural o económico. Así, el Código Ético Mundial para el Turismo, configurado como conjunto omnicomprendivo de principios concebido para orientar a los principales actores del desarrollo turístico y dirigido a gobiernos, empresas turísticas, comunidades y turistas por igual, establece en su artículo 7 lo siguiente:

1. La posibilidad de acceso directo y personal al descubrimiento de las riquezas de nuestro mundo constituirá un derecho abierto por igual a todos los habitantes de nuestro planeta. La participación cada vez más difundida en el turismo nacional e internacional debe entenderse como una de las mejores expresiones posibles del continuo crecimiento del tiempo libre, y no se le opondrá obstáculo ninguno.
2. El derecho al turismo para todos debe entenderse como consecuencia del derecho al descanso y al ocio, y en particular a la limitación razonable de la duración del trabajo y a las vacaciones pagadas periódicas, que se garantiza en el artículo 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 7.d del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
3. Con el apoyo de las autoridades públicas, se desarrollará el turismo social, en particular el turismo asociativo, que permite el acceso de la mayoría de los ciudadanos al ocio, a los viajes y a las vacaciones.
4. Se fomentará y se facilitará el turismo de las familias, de los jóvenes y de los estudiantes, de las personas mayores y de las que padecen minusvalías.

De esta forma, la Organización Mundial del Turismo configura un auténtico derecho de todos al descanso y al ocio, con una cantidad y variedad de usuarios finales enorme. Ello ha dado lugar, lógicamente, a un aumento muy significativo de la oferta turística lo que, unido a un mayor conocimiento de los propios turistas, debido a la mayor y mejor información, ha provocado la presencia de un turista más experimentado y exigente.

Por otra parte, hay que precisar que la actividad turística no supone un mero objeto físico de consumo, que puede simplemente estar o no en buenas condiciones, sino que aglutina una serie de variables tanto materiales como inmateriales que hay que tener en cuenta. En este sentido, la actividad turística implica una doble vertiente fundamental, activa y pasiva: por una parte, constituye una actividad de ocio y, por otra, supone una importante actividad para el descanso. El Código Ético Mundial para el Turismo, en su artículo 2, incide en esto mismo, al señalar que el turismo es “una actividad generalmente asociada al descanso, a la diversión, al deporte y al acceso a la cultura y a la naturaleza ...” Por lo tanto, la debida protección de los usuarios turísticos no cabe ser interpretada únicamente como una protección meramente física sino como una protección de sus derechos como usuarios de unos servicios específicos, de manera que el disfrute por un lado, y la tranquilidad por otro, puedan ser garantizados, mediante una serie de derechos y obligaciones considerados mínimos y necesarios para lograr el confort necesario para los turistas.

La importancia de la protección al turista también se ve reflejada en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los

servicios en el mercado interior, conocida como Directiva de Servicios. Adelantándonos a su examen posterior cuando se trate la libertad de prestación de servicios, la Directiva de Servicios prevé, como razón imperiosa de interés general para justificar la aplicación de regímenes de autorización y otras restricciones, “la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores”, razón que a efectos de autorizaciones ha sido eliminada por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Parece que el legislador en este caso, en tema de competencia, ha sido poco sensible, primando la libertad de prestación de los servicios con las menos trabas posibles en detrimento de la defensa de los usuarios turísticos. En todo caso, un análisis más exhaustivo se realizará más adelante.

En este ámbito, la propia Exposición de Motivos de la LTA hace numerosas referencias a la importancia cualitativa y cuantitativa del turismo, con especial mención a ese nuevo tipo de usuario de servicios turísticos. Así, dicha Exposición de Motivos recoge lo siguiente:

“El turismo se configura como la actividad del sector servicios que mayores repercusiones, en términos de renta y empleo, genera en Andalucía, constituyendo un recurso de primer orden que se encuentra en constante dinamismo y siendo, durante las últimas décadas, una de las principales palancas dinamizadoras de nuestro crecimiento y desarrollo socioeconómico.”

“Mantener este importante papel nos exige abordar numerosos retos presentes y futuros derivados de factores tan diversos como una creciente competencia a nivel internacional, la atención a un nuevo concepto de turista mucho más exigente.”

“El entorno económico y social y la realidad turística existente caracterizada por la elevada competencia, las nuevas tecnologías y las redes sociales aplicadas a las actividades productivas, la globalización y sobre todo la presencia de una clientela turística más autónoma a la hora de diseñar sus viajes y más interesada en la búsqueda de experiencias enriquecedoras motivan un cambio que sienta las bases para un nuevo modelo de desarrollo turístico.”

De esta manera, se remarca que el objetivo es alcanzar una calidad integral en los diversos servicios, establecimientos y destinos turísticos. Para ello, resulta fundamental establecer los derechos que asisten a los propios usuarios turísticos y unos cauces adecuados de defensa de los mismos, unido también a una serie de obligaciones basadas fundamentalmente en una actitud respetuosa tanto con el entorno en general como en los destinos concretos de acogida, incluyendo los establecimientos e instalaciones.

La propia LTA establece en su artículo 1, como finalidad de la Ley, “la defensa y protección de las personas usuarias de los servicios turísticos”.

E igualmente, entre los derechos que asisten a estas personas de acuerdo con lo establecido en el artículo 21, se encuentran los de “recibir los servicios turísticos en las condiciones

ofrecidas o pactadas y, en todo caso, que la naturaleza y calidad de su prestación guarde proporción directa con la categoría de la empresa o establecimiento turístico” y “tener debidamente garantizada en el establecimiento su seguridad y la de sus bienes, así como su intimidad, en los términos establecidos en la legislación vigente, y ser informadas de cualquier inconveniente coyuntural que pudiese alterar su descanso y tranquilidad”.

Todo lo expresado con anterioridad refleja el marcado carácter tuitivo de la normativa turística, cuyos destinatarios principales, los usuarios turísticos, deben ver protegidos sus derechos. La exigencia del cumplimiento de las obligaciones por parte de los empresarios turísticos no redundaría únicamente en beneficio de los turistas sino también de los empresarios respetuosos y cumplidores, ya que se ven protegidos ante prácticas desleales que puedan perturbar el mercado, tanto por parte de aquellos que no cumplen con las prescripciones exigidas como de aquellos que actúan de manera clandestina.

Así pues, nos encontramos con una gran y heterogénea cantidad de usuarios turísticos, a los que debe darse un adecuado marco de protección. Dicho marco comprende la propia LTA, los distintos decretos reguladores de los servicios turísticos y otras normas aplicables.

La LTA dedica un título completo, el Título IV, a regular esta materia, con la rúbrica “Derechos y obligaciones de las personas usuarias de servicios turísticos y de las empresas turísticas”, dividiendo el mismo en tres capítulos:

Capítulo I: regula los derechos y las obligaciones de los turistas.

Capítulo II: ordena los derechos y las obligaciones de los empresarios turísticos.

Capítulo III: contempla la figura de la Unidad para la Asistencia al Turista.

En este Título IV se contienen los derechos y obligaciones que, con carácter general, afectan tanto a los usuarios turísticos como a los empresarios del sector, pero la regulación de los mismos no se agota aquí. En la misma Ley se encuentran distintos requisitos que podemos entender configurados en sentido amplio como obligaciones, no recogidas en este título. Igualmente, los distintos reglamentos reguladores de cada servicio turístico o de cada tipo de actividad incluyen una serie de derechos y deberes en función precisamente de la actividad a desarrollar, tanto en capítulos específicos como en artículos concretos. Así, podemos encontrar las siguientes normas:

- Decreto 20/2002, de 29 enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo (Capítulo I del Título IV).
- Decreto 202/2002, de 16 julio, de Oficinas de Turismo y Red de Oficinas de Turismo de Andalucía (artículo 7 de la Sección 1ª del Capítulo II y Sección 2ª del Capítulo III).
- Decreto 301/2002, de 17 diciembre, de agencias de viajes (artículo 3 y 4 del Capítulo I).
- Decreto 164/2003, de 17 de junio, de ordenación de los campamentos de turismo (Sección 4ª del Capítulo I).
- Decreto 47/2004, de 10 febrero, de establecimientos hoteleros (Sección 1ª y 2ª del Capítulo II).

- Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos (artículos 6 y 7 del Capítulo I).
- Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de guías de turismo de Andalucía (Capítulo V).

Los derechos y obligaciones establecidos con carácter general tienen una íntima conexión con los establecidos en materia de consumo para la protección de los consumidores y usuarios y, en muchos casos, se trata de los mismos derechos y obligaciones adecuados a las características del ámbito turístico. De la misma forma también son aplicables los derechos y obligaciones relativos a comercio electrónico, facturación, etc., aplicables a la generalidad de transacciones mercantiles.

2.2. Derechos de los usuarios turísticos y obligaciones de las empresas turísticas

Los artículos 21 y 24 de la LTA contemplan los derechos que asisten a las personas usuarias de servicios turísticos y las obligaciones de los empresarios del sector, respectivamente. Por razones de sistemática, examinaremos juntos los derechos de los turistas junto a las obligaciones de los empresarios que se corresponden con las primeras, finalizando este apartado con las obligaciones que no tienen correspondencia específica con derechos de los turistas. Antes de proceder a este examen, es necesario aclarar que el empresario turístico no es sólo aquel constituido como sociedad mercantil sino que debe entenderse en un sentido amplio, tal y como define el artículo 2.f) de la LTA, que caracteriza a la empresa turística como cualquier persona física o jurídica que se dedique a la prestación de algún servicio turístico, de manera habitual y con ánimo de lucro.

- Artículo 21.a). “Derecho a recibir información veraz, suficiente, comprensible, inequívoca, racional y previa a la contratación sobre los servicios que les oferten, así como sobre el precio final completo, incluido los impuestos, desglosando, en su caso, el importe de los incrementos o descuentos que le sean de aplicación a la oferta”.
- Artículo 24.a). “Obligación de publicitar los precios finales completos de todos los servicios que se oferten, incluidos los impuestos, desglosando, en su caso, el importe de los incrementos o descuentos que sean de aplicación a la oferta y los gastos adicionales que se repercutan a la persona usuaria”.

Este derecho y su correspondiente obligación no dejan de ser un trasunto de la normativa sobre protección de consumidores y usuarios aplicada específicamente al usuario turístico.

El artículo 17 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía establece la obligación de los sujetos responsables de la prestación de servicios de ofrecer una información veraz, suficiente y comprensible sobre las características de los mismos, los procedimientos de contratación y todo aquello que afecte a su uso y consumo.

También la Organización Mundial del Turismo se pronuncia en este sentido, disponiendo el Código Ético Mundial para el Turismo, en su artículo 6.1, lo siguiente:

Los agentes profesionales del turismo tienen obligación de facilitar a los turistas una información objetiva y veraz sobre los lugares de destino y sobre las condiciones de viaje, recepción y estancia. Además, asegurarán la absoluta transparencia de las cláusulas de los contratos que propongan a sus clientes, tanto en lo relativo a la naturaleza, al precio y a la calidad de las prestaciones que se comprometen a facilitar como a las compensaciones financieras que les incumban en caso de ruptura unilateral de dichos contratos por su parte.

Por su parte, el artículo 32 de la LTA se refiere a la materia de los precios de los servicios turísticos, incidiendo en lo remarcado en este derecho-obligación acerca del desglose por conceptos y de inclusión de todos los servicios efectivamente prestados. Veremos la regulación de los precios cuando se trate la libertad de prestación de servicios.

- Artículo 21.b). “Derecho a obtener los documentos que acrediten los términos de su contratación”.

Como en cualquier contrato, el usuario turístico tiene derecho a recibir documentación acreditativa de dicho contrato.

En el caso de los servicios de alojamiento turístico, destaca la figura del documento de admisión, que se entrega al usuario a modo de contrato, y en el que deben constar con carácter general los datos del establecimiento (nombre, categoría, código de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía) así como los datos de la estancia contratada (identificación de la unidad de alojamiento, número de personas que la van a ocupar, fechas de entrada y salida, el precio y régimen de estancia contratada).

Los viajes combinados contratados con las agencias de viajes tienen su propio régimen de contratación en el Capítulo II del Título I del Libro Cuarto del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. Destaca en el mismo la necesidad de que el contrato se formalice por escrito, debiendo incluir los elementos que caractericen el contrato particular entre la agencia y el usuario, contenido definido en el artículo 154 de la citada norma.

- Artículo 21.c). “Derecho a acceder a los establecimientos turísticos en los términos establecidos en la presente Ley”.

Debe tenerse en cuenta que los establecimientos turísticos tienen la consideración de establecimientos públicos, por lo que en principio cualquiera tiene derecho a acceder a los mismos sin más restricciones que las establecidas para este tipo de establecimientos.

El acceso y permanencia en los establecimientos turísticos viene contemplado en el artículo 36 de la LTA, que establece lo siguiente:

- “1. Los establecimientos turísticos tienen la consideración de públicos, sin que el acceso a los mismos pueda ser restringido por razones de raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social que suponga discriminación.
2. El acceso y la permanencia en los establecimientos turísticos podrán condicionarse al cumplimiento de sus normas de régimen interior, que no podrán contravenir lo dispuesto en la presente Ley o su normativa de desarrollo. La existencia de dichas normas deberá anunciarse de forma visible en los lugares de acceso al establecimiento y darse a conocer a las personas usuarias de servicios turísticos.
3. Las personas titulares de los establecimientos podrán impedir la permanencia en los mismos de las personas usuarias que incumplan alguno de los deberes que establece el artículo 22 de esta Ley.
4. Las personas titulares de los establecimientos turísticos podrán recabar el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para desalojar de los mismos a las personas que incumplan las reglas usuales de convivencia social, sus normas de régimen interior, o que pretendan acceder o permanecer en los mismos con una finalidad diferente al normal uso del servicio”.

Esta misma consideración de establecimiento público viene reflejada en algunos reglamentos reguladores de los distintos establecimientos de alojamiento turístico. Así, por ejemplo, el artículo 5 del Decreto 47/2004 considera los establecimientos hoteleros como de uso público, estableciendo el libre acceso a los mismos, pudiendo denegarse la admisión o permanencia en los mismos por falta de capacidad, incumplimiento de los requisitos de admisión establecidos en su reglamento de régimen interior o por la adopción de actividades peligrosas o molestas a otras personas o a los usuarios del establecimiento que impidan el normal desarrollo de la actividad. Igualmente, el artículo 39 del Decreto 164/2003, de 17 junio, de ordenación de los campamentos de turismo, remarca que el acceso a estos campamentos es libre, sin más restricciones que las derivadas de las leyes y los reglamentos, previendo igualmente la existencia de un reglamento de régimen interior que contenga las condiciones de admisión y, en su caso, de expulsión de los usuarios turísticos y las normas de convivencia y de funcionamiento.

- Artículo 21.d). “Derecho a recibir los servicios turísticos en las condiciones ofrecidas o pactadas y, en todo caso, que la naturaleza y calidad de su prestación guarde proporción directa con la categoría de la empresa o establecimiento turístico”.
- Artículo 24.f). “Prestar los servicios conforme a la categoría del establecimiento, de acuerdo con los términos contratados, con la publicidad emitida al respecto y con lo dispuesto en las reglamentaciones correspondientes”.
- Artículo 24.c) “Cuidar del buen funcionamiento de los servicios y del correcto mantenimiento de todas las instalaciones y equipamientos del establecimiento”.

Reflejo igualmente de la normativa sobre protección de consumidores y usuarios, se establece la obligación de prestar el servicio de conformidad con lo contratado y publicitado, con el añadido de que la calidad de lo prestado debe estar en consonancia con la categoría del establecimiento o empresa. Esta categoría se refiere a la clasificación del propio establecimiento o empresa, en función de la cual la normativa turística impone mayores o menores requisitos.

- Artículo 21.e). “Derecho a tener debidamente garantizada en el establecimiento su seguridad y la de sus bienes, así como su intimidad, en los términos establecidos en la legislación vigente, y ser informadas de cualquier inconveniente coyuntural que pudiese alterar su descanso y tranquilidad”.
- Artículo 24.d). “Velar por la seguridad, intimidad, tranquilidad y comodidad de las personas usuarias del servicio turístico, asegurando que reciban un buen trato por parte del personal de la empresa”.

Comentamos con anterioridad que una de las vertientes del turismo, junto con el ocio y el disfrute, la constituyen el descanso y la tranquilidad, que podría constituir la vertiente pasiva de la actividad. En este sentido, el usuario turístico tiene derecho a que se garantice en todo momento su seguridad y su intimidad, de modo que no se produzcan interferencias que puedan erosionar de algún modo este descanso. Así, el empresario turístico deberá velar por un lado por la inexistencia fundamentalmente de ruidos y actividades molestas en general y, por otro, deberá establecer un marco adecuado de protección del usuario, tanto de su persona como de sus bienes.

A este último aspecto, es importante resaltar que las unidades de alojamiento en establecimientos de alojamiento turístico en las que se alojan temporalmente los turistas tienen asimilada la consideración de domicilio a efectos de gozar de una protección semejante a la residencia habitual, entre las que destaca la inviolabilidad, gozando de la protección dispensada por el artículo 18.2 de la Constitución y siéndole de aplicación lo preceptuado para la entrada y registro en lugar cerrado en el Capítulo I del Título VIII del Real decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. El Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional reconocen esta cualidad a los alojamientos turísticos y, por ejemplo, este último en su Sentencia 10/2002, de 17 de enero, manifiesta lo siguiente:

“... El rasgo esencial que define el domicilio a los efectos de la protección dispensada por el art. 18.2 CE reside en la aptitud para desarrollar en él vida privada y en su destino específico a tal desarrollo aunque sea eventual...”

Precisado en estos términos el concepto constitucional de domicilio, se ha de otorgar la razón al órgano judicial cuestionante en cuanto a que las habitaciones de los hoteles pueden constituir domicilio de sus huéspedes, ya que, en principio, son lugares idóneos, por sus propias características, para que en las mismas se desarrolle la vida privada de aquéllos

habida cuenta de que el destino usual de las habitaciones de los hoteles es realizar actividades enmarcables genéricamente en la vida privada. Ello, no obstante, no significa que las habitaciones de los hoteles no puedan ser utilizadas también para realizar otro tipo de actividades de carácter profesional, mercantil o de otra naturaleza, en cuyo caso no se considerarán domicilio de quien las usa a tales fines...

Desde esta perspectiva, ni la accidentalidad, temporalidad, o ausencia de habitualidad del uso de la habitación del hotel, ni las limitaciones al disfrute de las mismas que derivan del contrato de hospedaje, pueden constituir obstáculos a su consideración como domicilio de los clientes del hotel mientras han contratado con éste su alojamiento en ellas. Siendo las habitaciones de los hoteles espacios aptos para el desarrollo o desenvolvimiento de la vida privada, siempre que en ellos se desarrolle, constituyen ámbitos sobre los que se proyecta la tutela que la Constitución garantiza en su art. 18.2: su inviolabilidad y la interdicción de las entradas o registros sin autorización judicial o consentimiento de su titular, fuera de los casos de flagrante delito.

La consideración de las habitaciones de los hoteles como domicilio de quienes se alojan en ellas a efectos de la protección que el art. 18.2 CE establece para el domicilio coincide, por lo demás, con la jurisprudencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo ... y la jurisprudencia de otros países...”

- Artículo 21.f). “Derecho a recibir de la Administración turística la información, protección y auxilio cuando sea necesario para la defensa de sus derechos en sus relaciones con los proveedores de los servicios turísticos”.

La Administración turística, fundamentalmente a través de sus servicios de inspección, es la encargada de velar por la defensa y protección de los usuarios turísticos, mediante actuaciones de información y asesoramiento de los derechos que les asisten y de represión de las conductas consideradas antijurídicas por parte de los prestadores de servicios turísticos. Posteriormente analizaremos los medios de defensa de los que disponen los usuarios ante posibles conculcaciones de sus derechos.

- Artículo 21.g). “Derecho a ser informadas inequívocamente de las instalaciones o servicios que supongan algún riesgo y de las medidas de seguridad adoptadas”.
- Artículo 24.e). “Obligación de informar a las personas usuarias, de forma clara e inequívoca, de cualquier riesgo previsible que pudiera derivarse de la prestación de los servicios o del uso de las instalaciones, así como de las medidas de seguridad adoptadas”.

El propio Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios regula la información que los empresarios de servicio deben ofrecer a los consumidores y usuarios en relación a los riesgos de dichos servicios, y su artículo 12 dispone lo siguiente:

“Los empresarios pondrán en conocimiento previo del consumidor y usuario, por medios apropiados, los riesgos susceptibles de provenir de una utilización previsible de los bienes y servicios, habida cuenta de su naturaleza, características, duración y de las personas a las que van destinados, conforme a lo previsto en el artículo 18 y normas reglamentarias que resulten de aplicación”.

Por su parte, la Ley andaluza 13/2003, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios, establece en su artículo 6 que los bienes y servicios destinados a los consumidores en Andalucía deberán estar elaborados y ser suministrados o prestados de modo que no presenten riesgos inaceptables para la salud y la seguridad física.

Y en el mismo sentido, el Código Ético Mundial para el Turismo dispone, en su artículo 6.2, que en lo que de ellos dependa, y en cooperación con las autoridades públicas, los profesionales del turismo velarán por la seguridad, la prevención de accidentes, la protección sanitaria y la higiene alimentaria de quienes recurran a sus servicios.

- Artículo 21.h). “Derecho a recibir factura o tique con el contenido previsto en la normativa vigente del precio abonado por el servicio turístico prestado”.
- Artículo 24.b). “Expedir factura desglosada y con el contenido previsto en la normativa vigente de los servicios prestados, de acuerdo con los precios ofertados o pactados”.

Los usuarios turísticos tienen derecho recibir la documentación que acredite el precio abonado por los servicios prestados.

Hay que reseñar que el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, basa su sistema en dos tipos de facturas, la factura completa u ordinaria y la factura simplificada, todo ello con la finalidad de establecer un sistema armonizado de facturación, en el sentido marcado por la Directiva 2010/45/UE, y de promover y facilitar el funcionamiento de los pequeños y medianos empresarios, así como de los profesionales, según establece su Preámbulo. Los tiques han desaparecido de la normativa sectorial, por lo que la factura simplificada sustituye a los tiques, pudiendo expedirse dicha factura con carácter general los supuestos respecto de los que tradicionalmente se ha autorizado la expedición de tiques en sustitución de facturas.

- Artículo 21.i). “Derecho a exigir que, en lugar de fácil visibilidad, se exhiba públicamente el distintivo acreditativo de la clasificación, aforo y cualquier otra información referida al ejercicio de la actividad, conforme a lo establecido en la normativa correspondiente”.
- Artículo 24.g). “Obligación de exhibir, en lugar visible, conforme a lo establecido en la normativa correspondiente, los distintivos acreditativos de la clasificación del establecimiento”.

El artículo 31 de la LTA establece la obligatoriedad para todos los servicios turísticos de hacer constar los elementos de la clasificación administrativa y los símbolos acreditativos de la misma en toda publicidad, anuncios, documentación, correspondencia, tarifas de precios y en las facturas. Esta obligación incluye la de exhibir en el exterior de los establecimientos de alojamiento turístico, la correspondiente placa identificativa normalizada en la que figuren los elementos de su clasificación. Veremos los signos distintivos en sede de libertad de prestación de servicios.

- Artículo 21.j). “Derecho a formular quejas y reclamaciones y obtener información sobre el procedimiento de presentación de las mismas y su tratamiento”.
- Artículo 24.h). “Obligación de tener a disposición y facilitar a las personas usuarias de servicios turísticos las hojas de quejas y reclamaciones oficiales en materia de consumo”.

A los titulares de servicios turísticos les es de aplicación el Decreto 72/2008, de 4 de marzo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas. Esta norma señala en su artículo 1.2, al disponer su ámbito de aplicación, lo siguiente:

“Este Decreto es de obligado cumplimiento para todas las personas físicas o jurídicas, tanto públicas como privadas, titulares de establecimientos y centros que comercialicen bienes o presten servicios en la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

El artículo 3 de dicho Decreto especifica lo siguiente:

“Todas las personas titulares de actividades que comercialicen bienes o presten servicios en la Comunidad Autónoma de Andalucía deberán tener las hojas de quejas y reclamaciones a disposición de las personas consumidoras y usuarias en sus centros y establecimientos”.

Lo referido con anterioridad implica que todo aquel que preste un servicio turístico en Andalucía está obligado a disponer de las correspondientes hojas de quejas y reclamaciones para los usuarios turísticos que deseen hacer uso de las mismas. Lo determinante en estos casos es la prestación de un servicio, con independencia de que el titular sea persona física o jurídica y de que el lugar donde se desarrolle la actividad sea considerado establecimiento (hoteles, apartamentos turísticos, campings, etc.) o no (viviendas turísticas de alojamiento rural o viviendas con fines turísticos). Esta obligación persiste incluso si la actividad no se desarrolla en ningún centro, establecimiento u oficina, como es el caso de los guías de turismo, o cuando las prestaciones no se contratan o realizan directa y físicamente en el mismo, como pudiera ser el caso de las agencias de viajes *on-line*, ya que el propio artículo 3, en sus apartados 2 y 3, determina igualmente el cumplimiento de esta obligación en estos casos, expresando que las hojas de quejas y reclamaciones deben ponerse a disposición del usuario de alguna forma:

“2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, las personas que comercialicen bienes o presten servicios en el ámbito de una actividad empresarial o profesional realizada fuera de un establecimiento o centro fijo, incluyendo las que presten servicios a domicilio, deberán llevar consigo y poner a disposición de las personas consumidoras y usuarias las correspondientes hojas de quejas y reclamaciones.

3. En los supuestos de ventas o prestaciones de servicios a distancia, se tendrá que indicar en las ofertas o propuestas de contratación y, en su caso, en los contratos, la sede física o dirección postal donde el interesado podrá, a su elección, tener acceso o solicitar la remisión de las hojas de quejas y reclamaciones.

4. En el caso de prestación de servicios o venta de bienes utilizando dispositivos automáticos, deberá indicarse en dichos dispositivos, en un lugar perfectamente visible, la sede física o dirección postal donde la persona que desee presentar una reclamación o queja pueda tener acceso o solicitar la remisión de las hojas de quejas y reclamaciones”.

Esta obligación por parte de los empresarios se complementa con la obligación de publicitar la existencia de estas hojas de quejas y reclamaciones, mediante un cartel anunciador, según dispone el artículo 4 del Decreto 72/2008:

“1. En todos los centros y establecimientos incluidos en el ámbito de aplicación del presente Decreto existirá, de modo permanente y perfectamente visible y legible, un cartel en el que se anuncie que existen hojas de quejas y reclamaciones a disposición de quienes las soliciten. El cartel se colocará en las zonas de entrada y, en su caso, de salida de los establecimientos o centros, así como en las zonas de atención a la clientela. En caso de existir varios locales, físicamente independientes, se colocará un cartel en cada uno de ellos.

3. Si por la actividad desarrollada no existieran dependencias fijas donde se comercialicen bienes o se presten servicios, deberá hacerse constar la información que se cita en el apartado 1 de forma perfectamente legible en las ofertas, propuestas de contratación, presupuestos, contratos, facturas, resguardos de depósito y cualquier otro documento que se entregue en el ejercicio de la actividad de comercialización o prestación, a las personas consumidoras y usuarias”.

- Artículo 21.k). “Derecho a acudir a un sistema de mediación en materia de turismo a través de mecanismos de naturaleza arbitral”.
- Artículo 24.i). “Obligación de colaborar con la Unidad para la Asistencia al Turista en la resolución de las quejas y conflictos que surjan en relación con los servicios prestados e incorporar las mejoras y buenas prácticas que les sean trasladadas por la Unidad”.

Esta novedosa obligación deriva de la creación por la LTA de una nueva figura, la Unidad para la Asistencia al Turista, que será analizada posteriormente, junto a los mecanismos de mediación y arbitraje existentes.

- Artículo 21.l). “Derecho a recibir de la Administración competente información sobre los distintos aspectos de los recursos y de la oferta turística de Andalucía”.

La Administración turística andaluza dispone del Registro de Turismo de Andalucía como herramienta fundamental de información de los distintos servicios y actividades turísticas, el cual es de acceso público y gratuito. El resto de recursos y la oferta no formalizada en el concepto de ordenación turística se llevará a cabo a través de la promoción y publicidad de los mismos por parte de la Consejería competente en la materia.

- Artículo 21.m). “Derecho a recibir información sobre las condiciones de accesibilidad de recursos, servicios e infraestructuras turísticas”.

El artículo 1 de la LTA establece como finalidad de la Ley el impulso de la accesibilidad universal a los recursos y servicios turísticos. Como aplicación práctica de la misma, se establece este derecho, mediante el cual los usuarios turísticos deben recibir la información necesaria sobre las características de accesibilidad de los distintos recursos y establecimientos turísticos.

Como veremos cuando se traten la calidad y la innovación turísticas, el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía incluye en la Línea Estratégica 6 un programa específico sobre esta materia, el Programa de accesibilidad universal en los destinos turísticos de Andalucía. Como desarrollo del mismo, en el III Plan de Calidad Turística de Andalucía se contiene igualmente un programa específico dentro de su Línea de Excelencia, el Programa de Destinos Sostenibles.

- Artículo 21.n). “Derecho a participar, a través de sus organizaciones más representativas, en los procedimientos de adopción de decisiones públicas que, relacionados con el turismo, pudieran afectarles”.

Con independencia de su actuación como consecuencia del trámite de audiencia en la elaboración de las distintas normas, planes o programas relacionados con el turismo, las organizaciones y asociaciones representativas de los consumidores y usuarios forman parte de diversos órganos colegiados que participan en el proceso de elaboración y aprobación de estas normas e instrumentos, y cuya convocatoria normalmente tiene carácter preceptivo.

Entre estos órganos, los consumidores y usuarios tienen representación en el principal órgano consultivo y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo, el Consejo Andaluz del Turismo, contemplado en el artículo 7 de la LTA y regulado en el Decreto 232/2013, de 3 de diciembre, por el que se regula su organización y su régimen de funcionamiento. Entre sus funciones se encuentran las de informar los asuntos que, por su relevancia para el turismo, le sean solicitados por la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo o por las personas titulares de sus

órganos directivos y la de analizar las necesidades del sector y proponer medidas que promuevan la innovación y la calidad turística en Andalucía.

Este órgano debe ser consultado preceptivamente en los supuestos de declaración de Municipio Turístico (o, en su caso, de revocación de la misma), elaboración del Plan General del Turismo, aprobación de Programas de Recualificación de Destinos, elaboración y aprobación de Programas de Turismos Específicos, aprobación de Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas, declaración de fiestas, acontecimientos, itinerarios, rutas, publicaciones y obras audiovisuales de interés turístico de Andalucía, transferencia o delegación de competencias en las entidades locales a que se refiere el artículo 3.2 de la LTA y en la elaboración de normativa que tenga por objeto la ordenación, planificación o promoción del turismo.

- Artículo 24.j). “Obligación de facilitar a la Administración la información y documentación preceptiva para el correcto ejercicio de las atribuciones que legal y reglamentariamente le correspondan, y, en particular, a los servicios de inspección turística en el ejercicio de sus funciones”.

Los prestadores de servicios turísticos están obligados a facilitar en todo momento la información relativa al ejercicio de su actividad que sea requerida por la Administración turística y que sea exigible en virtud de alguna norma. Con carácter general, el control del desarrollo correcto de la actividad viene encomendado a los servicios de inspección turística, para lo cual existe un deber de colaboración por parte de los señalados prestadores. De esta forma, el artículo 66 de la LTA señala lo siguiente:

“Las personas titulares de las empresas y actividades turísticas, sus representantes legales o, en su defecto, personas debidamente autorizadas están obligados a facilitar al personal funcionario de los servicios de inspección, en el ejercicio de sus funciones, el acceso a las dependencias e instalaciones y el examen de documentos, libros y registros directamente relacionados con la actividad turística, así como a facilitar la obtención de copias o reproducciones de la documentación anterior”.

- Artículo 24.k). “Obligación de prestar los servicios conforme al principio de sostenibilidad, respetando y protegiendo el entorno medioambiental, el patrimonio histórico y cultural y los recursos turísticos de Andalucía en el ejercicio de sus actividades”.

Se impone esta obligación de conformidad con los principios que deben inspirar la ordenación y planificación del turismo, a cuyo efecto la LTA establece en su artículo 1 como finalidad de la Ley la protección de los recursos turísticos de acuerdo con el principio de sostenibilidad.

En este mismo sentido, el artículo 3 del Código Ético Mundial para el Turismo establece que todos los agentes del desarrollo turístico tienen el deber de salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales, en la perspectiva de un crecimiento económico saneado,

constante y sostenible, que sea capaz de satisfacer equitativamente las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras.

El Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía también incluye en la Línea Estratégica 6 un programa específico sobre esta materia, el Programa de apoyo a la calidad y fomento de la sostenibilidad en las infraestructuras turísticas, desarrollado en el III Plan de Calidad Turística de Andalucía con el programa específico de Destinos Sostenibles, incluido en su Línea de Excelencia.

- Artículo 24.I). “Obligación de obtener, con carácter previo a su funcionamiento, las autorizaciones que sean preceptivas de acuerdo con lo dispuesto en la legislación sectorial aplicable, en su caso”.

Aunque ciertamente ajeno a las competencias en materia de turismo, se impone esta obligación general de cumplimiento de las normas sectoriales que sean de aplicación a cada establecimiento o empresa, debiendo disponer de cualquier autorización, habilitación o licencia que estas exijan en su ámbito competencial específico.

2.3. Obligaciones de los usuarios turísticos

La LTA prevé no sólo los derechos que asisten a los usuarios turísticos, sino que también les impone una serie de obligaciones, mayoritariamente de carácter cívico, aunque no por ser en apariencia de cumplimiento obvio dejan de ser importantes, tanto para el normal y satisfactorio desarrollo de la actividad empresarial como para el disfrute efectivo por parte de los demás usuarios turísticos. Junto a estas obligaciones cívicas, se establecen otras en relación a su condición de parte contractual.

El artículo 22 de la LTA enumera las siguientes obligaciones de las personas usuarias de servicios turísticos:

- a) Observar las reglas de convivencia e higiene dictadas para la adecuada utilización de los establecimientos turísticos.
- b) Respetar las normas de régimen interior de los establecimientos turísticos, siempre que no sean contrarias a la ley.
- c) En el caso del servicio turístico de alojamiento, respetar la fecha pactada de salida del establecimiento dejando libre la unidad ocupada.
- d) Pagar los servicios contratados en el momento de la presentación de la factura o en el plazo pactado, sin que el hecho de presentar una reclamación implique la exención de pago.
- e) Respetar los establecimientos, instalaciones y equipamientos de las empresas turísticas.
- f) Respetar el entorno medioambiental, el patrimonio histórico y cultural y los recursos turísticos de Andalucía.

2.4. Derechos de las empresas turísticas

La LTA también enumera una serie de derechos por parte de los empresarios turísticos, fundamentalmente dirigidos a la propia Administración turística, entre las que se encuentran las relativas a publicidad y promoción, así como la participación, al igual que los representantes de los consumidores y usuarios, en los procesos de elaboración y adopción de las decisiones públicas que tengan incidencia en el sector.

Así, el artículo 23 de la LTA dispone los siguientes derechos de las empresas turísticas:

- a) Ejercer libremente su actividad, sin más limitaciones que las dispuestas por las leyes.
- b) La inclusión de información sobre sus instalaciones y las características de su oferta específica en los catálogos, directorios, guías y sistemas informáticos de la Administración turística destinados a tal fin.
- c) Acceder a las acciones de promoción conforme a los criterios que establezca en cada momento la Administración turística.
- d) Solicitar subvenciones, ayudas y programas de fomento que reglamentariamente se establezcan.
- e) El reconocimiento por parte de la Administración turística, en los supuestos previstos en la presente Ley, de la clasificación administrativa de los establecimientos de su titularidad.
- f) Participar, a través de sus organizaciones más representativas, en los procedimientos de adopción de decisiones públicas que, relacionados con el turismo, pudieran afectarles.
- g) Impulsar, a través de sus organizaciones, el desarrollo y ejecución de programas de cooperación pública y privada de interés general para el sector turístico.

2.5. Sobrecontratación u overbooking

Un fenómeno muy frecuente en el ámbito del turismo es la contratación de más plazas de las que el empresario puede asumir, de manera que se ofertan, simultáneamente y para una misma fecha, más plazas de las que efectivamente dispone. Se trata de la sobrecontratación, más conocida por su nomenclatura anglosajona, overbooking. El fenómeno obedece a la necesidad de no perder rentabilidad por cancelaciones por parte de uno o varios clientes. A diferencia de otros ámbitos, en los que la actividad está tolerada o incluso expresamente permitida¹, en la normativa turística andaluza la sobrecontratación

¹ El Reglamento 261/2004 del Consejo, de 11 de febrero, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, permite denegar el embarque a pasajeros con billete o reserva, y establece lo siguiente en su artículo 4:

1. Cuando un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo prevea que tendrá que denegar el embarque en un vuelo, deberá, en primer lugar, pedir que se presenten voluntarios que renuncien a sus reservas.

en los alojamientos turísticos supone un claro incumplimiento de las obligaciones de los empresarios turísticos, por lo cual está expresamente prohibida.

La sobrecontratación viene regulada en el artículo 25 de la LTA, que dispone lo siguiente:

“Las personas titulares de establecimientos de alojamiento turístico no podrán contratar plazas que no puedan atender en las condiciones pactadas. En caso contrario, incurrirán en responsabilidad frente a la Administración y las personas usuarias, que será objeto del procedimiento sancionador que se instruya al efecto”.

Pero no sólo se prohíbe de manera expresa la contratación de plazas en exceso, sino que se marca una nueva obligación para el empresario, más allá de las estrictamente sancionadoras, derivada de los casos en los que se incurra en dicha práctica. En estos supuestos, el empresario deberá ofrecer al usuario cuya reserva no haya sido atendida debidamente otro alojamiento similar. El apartado segundo del artículo 25 así lo prevé:

“Las personas titulares de los establecimientos de alojamiento turístico que hayan incurrido en sobrecontratación estarán obligadas a proporcionar alojamiento a las personas usuarias afectadas en otro establecimiento de la misma zona de igual o superior categoría y en similares condiciones a las pactadas.

Los gastos de desplazamiento hasta el establecimiento definitivo de alojamiento, la diferencia de precio respecto del nuevo, si la hubiere, y cualquier otro que se origine hasta el comienzo del alojamiento serán sufragados por el establecimiento sobrecontratado, sin perjuicio de que éste, en su caso, pueda repercutir tales gastos a la empresa causante de la sobrecontratación. En el supuesto de que el importe del nuevo alojamiento sea inferior al del sobrecontratado, su titular devolverá la diferencia a la persona usuaria. Las eventuales responsabilidades de las operadoras turísticas en esta materia serán depuradas en el procedimiento sancionador que se instruya al efecto”.

De esta forma, el empresario turístico deberá ofrecer un alojamiento, al menos, de similares características al que tuviera el contratado por el usuario. Este alojamiento alternativo deberá estar situado en la misma zona, ya que cuando una persona contrata un hotel o un apartamento turístico lo hace pensando en gran medida en su ubicación, tratándose pues de una condición esencial del contrato. Y todos los gastos que genere el cambio de establecimiento, incluido el transporte hacia el mismo y el posible precio superior, deberán ser soportados por el explotador del establecimiento que hubiera incurrido en esta práctica prohibida, y ello con independencia de que el causante de la sobrecontratación haya sido

2. En caso de que el número de voluntarios no sea suficiente para que los restantes pasajeros con reservas puedan ser embarcados en dicho vuelo, el transportista aéreo encargado de efectuar el vuelo podrá denegar el embarque a los pasajeros contra la voluntad de éstos.

otra empresa mediadora, como por ejemplo una agencia de viajes, pudiendo repercutir estos gastos, ya sí fuera de la vía administrativa, a dicha empresa mediadora.

De acuerdo con lo señalado con anterioridad, e insistiendo en la prohibición expresa en el ámbito de los alojamientos turísticos de reservar plazas que no puedan atenderse, la norma prevé efectos o consecuencias distintos en función de que el empresario turístico ofrezca finalmente al usuario una alternativa al alojamiento contratado. En caso de que la alternativa sea ofrecida, se incurrirá en infracción leve, de conformidad con lo establecido en el artículo 70.8 de la LTA:

Se consideran infracciones leves: La admisión de reservas en exceso, que originen sobrecontratación de plazas cuando la empresa infractora facilite a la persona afectada alojamiento en las condiciones del artículo 25.2, párrafo primero.

En cambio, si el empresario turístico no ofrece ninguna alternativa de alojamiento similar al usuario, la reacción a la conducta antijurídica se verá agravada, incurriendo en infracción considerada grave, tipificada en el artículo 71.17 de la LTA:

Se consideran infracciones graves: La admisión de reservas en exceso que originen sobrecontratación de plazas cuando la empresa infractora no facilite a la persona usuaria afectada alojamiento en las condiciones del párrafo primero del artículo 25.2.

Hay que reseñar finalmente que, aunque el artículo 25 circunscribe esta obligación a los titulares de establecimientos de alojamiento turístico, dicha obligación también se impone a los titulares de viviendas con fines turísticos, no consideradas estrictamente como establecimientos, obligación contemplada expresamente en su norma reguladora, el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos, concretamente en el apartado 6 del artículo 2:

“La persona o entidad explotadora de la vivienda con fines turísticos no podrá contratar plazas que no pueda atender en las condiciones pactadas”.

2.6. Obligaciones de información

La LTA incluye una serie de obligaciones adicionales o complementarias de información que los empresarios deben ofrecer a los usuarios turísticos, referidas a los datos de las empresas e instalaciones así como de los contratos y sus condiciones particulares.

Estas obligaciones vienen impuestas por la propia normativa europea de servicios. Así, tanto la ya referida Directiva de Servicios, en su artículo 22, como la norma que la transpone al derecho interno, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las

actividades de servicios y su ejercicio, también en su artículo 22, vienen a establecer la información que debe ponerse a disposición de los usuarios por parte de los prestadores de servicios y las formas de proporcionarla.

Estas obligaciones de información vienen recogidas en el artículo 26 de la LTA, refiriendo que las empresas turísticas pondrán a disposición de las personas usuarias la siguiente información:

- a) Los datos identificativos, número de identificación fiscal, dirección de su establecimiento y aquellos otros datos que permitan la comunicación rápida y directa con la empresa.
- b) Los datos de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía.
- c) Las condiciones y cláusulas generales, en su caso, utilizadas, así como la existencia en las mismas de cláusulas relativas a la legislación y jurisdicción aplicables al contrato.
- d) El precio del servicio, cuando esté fijado previamente por la empresa o, en otro caso, a petición de la persona usuaria, o un presupuesto suficientemente detallado.
- e) Las principales características y condiciones de prestación del servicio ofertado, con objetividad y veracidad.
- f) El seguro o garantías en su caso exigidas y, en particular, los datos de la entidad aseguradora y de la cobertura geográfica del seguro.
- g) Las condiciones de accesibilidad de recursos, servicios e infraestructuras turísticas”.

De la misma forma, se impone la obligación de suministrar esta información de manera sencilla y clara, con carácter previo al contrato o a la efectiva prestación del servicio, estipulando el apartado 2 del artículo 26 lo siguiente:

“Las empresas turísticas pondrán a disposición de las personas usuarias la información a que se refiere el apartado anterior de forma clara e inequívoca, antes de la celebración del contrato o, cuando no haya contrato por escrito, antes de la prestación del servicio, en alguna de las formas siguientes:

- a) En el lugar de celebración del contrato o de prestación del servicio.
- b) Por vía electrónica, a través de una dirección facilitada por la empresa.
- c) Incluyéndola en toda documentación informativa que la empresa facilite a las personas usuarias en la que se presenten de forma detallada sus servicios”.

El incumplimiento de estas obligaciones de información se considera infracción leve tipificada en el artículo 70.6 de la LTA.

2.7. Otros derechos y obligaciones

Como comentamos anteriormente, existen otras obligaciones y derechos que no se reflejan en el Título IV de la LTA, sino que se encuentran en otros apartados de la LTA e, incluso,

en otras normas, relativos a servicios o establecimientos específicos. Destacamos algunos que, por su importancia, son reseñables.

2.7.1. *Mantenimiento de la unidad de explotación*

Una de las obligaciones fundamentales que se imponen a los explotadores de establecimientos de alojamiento turístico es la existencia y el mantenimiento de la unidad de explotación del establecimiento. En virtud del cual, la gestión de estos establecimientos debe llevarse a cabo por un único titular, que responde de su correcto funcionamiento tanto ante la Administración como ante los usuarios.

Dicha obligación se recoge como principio en el artículo 41 de la LTA, definiéndose en su apartado segundo como “la afectación a la prestación del servicio de alojamiento turístico de la totalidad de las unidades de alojamiento integrantes de la edificación, o parte independiente y homogénea de la misma, ocupada por cada establecimiento, siendo ejercida la gestión del conjunto por una única empresa titular.”

Aunque esta obligación ha sido aplicable y exigible desde el inicio de la regulación turística, ha sido en la propia LTA donde se ha establecido su obligatoriedad a todos los establecimientos de alojamiento turístico y donde se han definido sus parámetros configuradores. La anterior Ley turística (Ley 12/1999, de 15 de diciembre) ya contenía de algún modo algunas referencias a dicho principio, y así señalaba en la definición genérica de establecimientos turísticos que los mismos constituían un conjunto de bienes que formaban una unidad funcional autónoma (artículo 2.f) o en la definición de apartamentos turísticos establecía que los mismos estaban compuestos por un conjunto de unidades de alojamiento y que eran objeto de comercialización en común por un mismo titular (artículo 38.1). Igualmente, en el Real Decreto 2877/1982, de 15 octubre, de ordenación de apartamentos y viviendas vacacionales, ya se contemplaba la unidad empresarial de explotación para las distintas modalidades de apartamentos turísticos.

Esta obligación implica que todas las unidades de alojamiento del establecimiento deben pertenecer a la explotación turística, no pudiendo haber “habitaciones” que se destinen a un uso distinto del turístico. Hay que tener en cuenta que la unidad de explotación es aplicable al establecimiento, esto es, a la explotación turística, y no al inmueble del que forma parte la misma, ya que hay establecimientos que ocupan todo el inmueble (o parte independiente del mismo), como los hoteles o los establecimientos de apartamentos turísticos del grupo edificios/complejos, y establecimientos que ocupan sólo una parte, como los hostales, las pensiones o los establecimientos de apartamentos turísticos del grupo conjuntos.

Por otra parte, implica igualmente que la explotación de todas esas unidades de alojamiento y, por ende, el propio establecimiento en su conjunto, deben ser explotadas por un único titular, que será el que garantice el correcto funcionamiento del mismo. Ello no implica que

dicho titular deba ser el propietario del inmueble o inmuebles en los que radique el establecimiento. Únicamente, es necesario que el mismo pueda disponer de todas las unidades de alojamiento para destinarlas a un uso turístico, para lo cual se le exige la tenencia de un título jurídico suficiente que le habilite para ello. Por ello, el apartado cuarto del artículo 41 citado señala que “la empresa explotadora deberá poder acreditar fehacientemente ante la Administración turística, en los términos dispuestos reglamentariamente, la titularidad de la propiedad u otros títulos jurídicos que la habiliten para la explotación de la totalidad de las unidades de alojamiento que constituyen el establecimiento.”

Esta obligación deriva en la prohibición de destinar las unidades de alojamiento a usos distintos del turístico, con especial mención al uso residencial, así como de la existencia de unidades cuya explotación no corresponda al titular de la misma.

Finalmente, esta obligación, la unidad de explotación, debe mantenerse durante todo el tiempo en el que se mantenga el uso turístico del inmueble, pudiendo en caso contrario dar lugar a responsabilidad administrativa e, incluso, a la cancelación de la inscripción del establecimiento en el Registro de Turismo de Andalucía.

2.7.2. *Obligaciones de información de las promotoras de inmuebles destinados a un uso turístico*

Con anterioridad a la LTA, se detectaron numerosos casos, si no de fraude, sí de información incorrecta, errónea o insuficiente en la venta fundamentalmente de apartamentos turísticos. En estos casos, y al albur muchas veces de unos precios inferiores a los del mercado de viviendas, se compraron apartamentos turísticos en la creencia de que en los mismos se podía desarrollar una actividad residencial, bien viviendo en los mismos bien arrendándolos de conformidad con la normativa reguladora de los arrendamientos urbanos. En estos casos, no se producía un flujo de información adecuada sobre la calidad de turísticos de estos apartamentos. Por ello, se incluyó en el artículo 42.4 de la LTA una previsión de información a la que los promotores estaban obligados en la venta de estos apartamentos turísticos. Esta obligación no incumbe propiamente a los empresarios turísticos, sino que se encuadra en un estadio previo, la venta de los inmuebles que posteriormente deben ser destinados a la explotación turística, por lo que los destinatarios de esta obligación son los promotores de dichos inmuebles. El artículo 42.4 lo refleja de esta manera:

“Sin perjuicio de las obligaciones de información dispuestas en la normativa sobre defensa y protección de personas consumidoras y usuarias, las promotoras de inmuebles a las que se refiere el presente artículo deberán facilitar, a las personas adquirentes de unidades de alojamiento, con carácter previo a la venta, un documento informativo, con carácter de oferta vinculante, en el que se consignará toda la información de manera exhaustiva sobre la afectación del inmueble al uso turístico y demás condiciones establecidas en el presente artículo”.

Hay que reseñar que el apartado se encuadra en un artículo, el 42, titulado “Establecimientos en régimen de propiedad horizontal o figuras afines”. Se trata por tanto de inmuebles divididos o a dividir horizontalmente, donde se produce la promoción y venta de apartamentos concretos e individualizados, no del inmueble en su totalidad, lo que conlleva mayores posibilidades de venta no a empresarios del sector sino al público en general, constando en el mismo inmueble una pluralidad de propietarios que están obligados a ceder los mismos al explotador conjunto del establecimiento, razón por lo que se imponen estas obligaciones de información, entre las que deberá incluirse la obligatoriedad de destinar las unidades de alojamiento a un uso turístico, con la consiguiente prohibición de uso residencial de las mismas, así como la necesidad de ceder los mismos para su gestión turística a una única empresa explotadora.

2.7.3. *Derecho a exigencia de daños y perjuicios en materia de viajes combinados*

Una de las cuestiones que ha generado numerosas controversias es la relativa a la responsabilidad de las distintas agencias de viajes que participan en un viaje combinado con respecto al usuario turístico con el que han contratado en los casos en los que se ha producido un incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contrato de viaje combinado.

El artículo 162.1 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias establece lo siguiente:

“Los organizadores y los detallistas de viajes combinados responderán frente al consumidor y usuario, en función de las obligaciones que les correspondan por su ámbito respectivo de gestión del viaje combinado, del correcto cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, con independencia de que éstas las deban ejecutar ellos mismos u otros prestadores de servicios, y sin perjuicio del derecho de los organizadores y detallistas a actuar contra dichos prestadores de servicios.

La responsabilidad frente al consumidor será solidaria de cuantos empresarios, sean organizadores o detallistas, concurren conjuntamente en el contrato cualquiera que sea su clase y las relaciones que existan entre ellos, sin perjuicio del derecho de repetición de quien responda ante el consumidor y usuario frente a quien sea imputable el incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contrato en función de su respectivo ámbito de gestión del viaje combinado”.

Así pues, la norma establece un régimen de responsabilidad solidaria de las distintas agencias de viajes, ya sean organizadores o detallistas², con respecto al usuario turístico,

² El Decreto 20/2002 define tres grupos de agencias de viajes, denominando mayoristas a las organizadoras y minoristas a las detallistas:

de manera que éste puede reclamar a cualquiera de ellas por el total de la indemnización que corresponda en su caso, sin perjuicio de que aquel que se haya hecho cargo de las cantidades abonadas pueda repetir contra el otro operador turístico en función de su ámbito de actuación.

La llamada jurisprudencia menor no ha sido unitaria y pacífica en este sentido, de manera que hay numerosas sentencias que han optado por entender la solidaridad en sus propios términos, dando la opción al turista a reclamar a cualquiera de las agencias participantes, mientras que otras muchas sentencias han modulado el alcance de dicha responsabilidad solidaria, entendiendo que, a pesar de lo que dice la norma, una agencia de viajes no puede responder del total de los daños y perjuicios causados al no ser responsable directa del incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contrato. Esta controversia se ha podido dar al ser con carácter general las agencias de viajes minoristas o detallistas, normalmente empresas con muchos menos recursos económicos que las mayoristas u organizadoras, las que debían abonar las cantidades que reclamaban los usuarios turísticos, y ello debido a que estos se dirigían a aquél con el que habían contratado directamente, es decir, la agencia minorista, con lo que éstas quedaban en mucho casos en una precaria situación económica.

La posible solución se encuentra en diferenciar el ámbito de responsabilidad de las agencias de viajes, distinguiendo entre el ámbito civil y el ámbito sancionador administrativo, y así lo ha venido determinado el Tribunal Supremo en diferentes sentencias, reafirmando el carácter solidario de la responsabilidad de las distintas agencias desde el punto de vista contractual y estableciendo el carácter personal y directo de la responsabilidad desde el punto de vista punitivo.

Desde el punto de vista civil o contractual, diferentes sentencias del Tribunal Supremo venían constatando la aplicabilidad absoluta de la solidaridad a la responsabilidad de las agencias de viajes, afirmando que las agencias minoristas no son meras comisionistas de las mayoristas sino que responden directamente frente al usuario de la completa y perfecta ejecución del contrato que ellas mismas firman, y todo ello en base a la redacción de la ya derogada Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los Viajes Combinados. Sin embargo, todas estas sentencias son plenamente aplicables actualmente ya que el texto de dicha Ley fue introducido casi en los mismos términos en el Real Decreto Legislativo

“a) Agencias de viajes mayoristas, entendiendo por tales aquellas que proyectan, elaboran y organizan toda clase de servicios turísticos para su ofrecimiento a las agencias de viajes minoristas. Las agencias de viajes mayoristas no podrán ofrecer ni vender directamente sus productos al usuario turístico o consumidor final.

b) Agencias de viajes minoristas, entendiendo por tales aquellas que comercializan los servicios turísticos organizados por las agencias de viajes mayoristas o aquellos otros organizados por ellas mismas, sin que, en este último caso, puedan hacerlo a través de otras agencias de viajes minoristas. No se entienden incluidas, en esta limitación, las funciones de las agencias minoristas en su calidad de representantes de otras agencias.

c) Agencias de viajes mayoristas-minoristas, entendiendo por tales aquellas que pueden simultanear las actividades señaladas en los párrafos a) y b) de este apartado”.

1/2007. No obstante, sentencias recientes del Tribunal Supremo continúan en esta línea, y así por ejemplo la Sentencia 149/2010, de 20 de enero, se expresa en los siguientes términos:

“La jurisprudencia de esta Sala ha optado por la regla de la solidaridad, aunque las sentencias donde se aplica han sido pronunciadas sobre hechos acaecidos antes de la entrada en vigor de la Ley 21/1995 ...

Debe ponerse de relieve que el artículo 162 del Real decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, redacta de forma clara la norma contenida en el artículo 11 de la Ley 21/1995 y después de señalar que los organizadores y detallistas responderán frente al consumidor y usuario “en función de las obligaciones que les correspondan por su ámbito respectivo de gestión[...]”, establece que “La responsabilidad frente al consumidor será solidaria de cuantos empresarios, sean organizadores o detallistas, concurren conjuntamente en el contrato cualquiera que sea su clase y las relaciones que existan entre ellos, sin perjuicio del derecho de repetición de quien responda ante el consumidor y usuario frente a quien sea imputable el incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contrato en función de su respectivo ámbito de gestión del viaje combinado”, aclarando, por tanto, la característica solidaria de la responsabilidad frente al viajero, que la atormentada redacción del artículo 11 permitía discutir.

Los razonamientos que justificaron en su día la configuración de la responsabilidad como solidaria han sido los siguientes:

- a) que existe un mandato entre mayorista y minorista o agencia. Se habla de que en algunos casos se produce una representación indirecta. Esta tesis ha sido rechazada por la sentencia de esta Sala de 23 julio 2001, cuando afirma que “El art. 3, párrafo segundo, de la Orden de 14 de abril de 1988, al establecer las clases de agencias de viaje y las actividades que realizan dentro del sector que regula, califica a la agencia minorista como «aquellas que o bien comercializan el producto de las Agencias mayoristas vendiendo directamente al usuario o consumidor, o bien proyectan, elaboran, organizan y/o venden toda clase de servicios y paquetes turísticos directamente al usuario, no pudiendo ofrecer sus productos a otras agencias». De esta caracterización de la actividad que las agencias minoristas realizan en el tráfico turístico, se pone de manifiesto que éstas no actúan como comisionistas o mandatarias de las agencias mayoristas sino que venden directamente al usuario o consumidor los productos creados por las agencias mayoristas que, de acuerdo con el citado art. 3, párrafo primero, no pueden ofrecer sus productos al usuario o consumidor. La actividad de intermediación en esta clase de tráfico mercantil de las agencias minoristas deriva de una regulación legal que así la impone y no de un contrato de comisión entre el comitente, la agencia mayorista, y el comisionista, la agencia minorista; en conclusión, la relación existente entre la agencia minorista y el usuario es la propia derivada de un contrato de compraventa, actuando

la agencia como vendedora, en nombre y por cuenta propia, de los productos creados por ella o por una tercera agencia mayorista”.

- b) Que hay responsabilidad por el uso de terceros auxiliares en el cumplimiento del contrato. Sin embargo, no se puede afirmar como regla general que quien debe responder es el mayorista porque utiliza a las agencias minoristas, ya que la agencia funciona como tal y asume su propio riesgo y por ello no es un auxiliar del mayorista.
- c) Que la solidaridad tiene como finalidad la protección del consumidor. Efectivamente esta es la razón de la propia Directiva 90/314/CEE, cuando en su Exposición de motivos dice que “Considerando que la letra b) del punto 36 del Anexo de la Resolución del Consejo, de 19 de mayo de 1981, relativa a un segundo programa de la Comunidad Económica Europea sobre la política de protección e información del consumidor invita a la Comisión a estudiar, entre otras cosas, el tema del turismo y a presentar, en su caso, las oportunas propuestas, teniendo en cuenta su incidencia en la protección del consumidor y los efectos de las diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros sobre el buen funcionamiento del mercado común” y añade que “el consumidor debe beneficiarse de la protección que establece la presente Directiva, ya sea parte en el contrato, cesionario o miembro de un grupo en cuyo nombre otra persona haya celebrado un contrato relativo a un viaje combinado”.
- d) Finalmente, la solidaridad se defiende diciendo que tienen obligación de responder los que se benefician con el precio pagado.

Los razonamientos expuestos hasta aquí obligan a esta Sala a confirmar la jurisprudencia que, en casos anteriores a la ley 21/1995 había considerado solidaria la responsabilidad del mayorista y del minorista/ agente de viajes por los daños causados en el desarrollo del viaje combinado. A las razones ya expresadas, se debe añadir que:

- a) la normativa sobre protección de consumidores y usuarios establece en general la solidaridad cuando sean varias las personas que deben responder frente a un consumidor por los daños causados...
- b) El segundo argumento consiste en que la confianza del consumidor se centra en la persona o sociedad con quien contrata, que es el minorista y prácticamente nunca con el mayorista. Este es un nuevo argumento que va a favorecer la protección del consumidor, que es lo que se trata de obtener con las normas que establecen la responsabilidad solidaria por los daños causados en un viaje combinado. De este modo resulta lógico que el minorista responda frente al consumidor y para no dejarle desamparado, la regla de la solidaridad le va a permitir repetir contra el mayorista.
- c) La finalidad de la Directiva, como ya se ha expresado es la protección del consumidor y éste en las Directivas que establecen regulaciones especiales para determinados contratos, excepto en la de Viajes combinados, goza de la garantía expresa de la

solidaridad, lo que no impide que las responsables condenadas puedan ejercitar las correspondientes acciones de regreso contra quien haya causado verdaderamente el daño o parte del mismo”.

Sentado lo anterior, esto es, el derecho que asiste al usuario contratante de un viaje combinado a reclamar todos los daños y perjuicios causados por el incumplimiento o cumplimiento defectuoso del contrato a cualquiera de las agencias de viajes participantes, el Tribunal Supremo también ha optado por excluir este carácter solidario de la responsabilidad punitiva o sancionadora de las agencias de viajes, de manera que, en este ámbito, cada una responde en función de su nivel o ámbito de intervención en el desarrollo y ejecución de contrato. Así, la Sentencia de 8 de octubre de 2001, dictada en recurso de casación en interés de ley en relación con una sanción impuesta a una agencia de viajes, el Tribunal Supremo señala lo siguiente:

“En la sentencia se razona que al no constar acreditada la causa de la cancelación del vuelo contratado Madrid-Miami y su retraso hasta el día siguiente, «el hecho por el que se sanciona a la recurrente no puede serle imputado culpabilísticamente», y añade que «el artículo 11 de la Ley 21/1995, por el que se le impone la sanción lo que regula es la responsabilidad civil frente al consumidor, pero del mismo no se deriva la responsabilidad administrativa que se pretende».

El artículo 11.1 de dicha Ley 21/1995, no puede ser interpretado en contra de estos principios, de tal forma que, cuando establece la responsabilidad de los organizadores y detallistas por incumplimiento de obligaciones contractuales, con independencia de quien las ejecute, no instaura un sistema de responsabilidad objetiva en el ámbito sancionador, sino que se refiere a la responsabilidad civil de ambos, posibilitando que el consumidor pueda dirigirse contra cualquiera de ellos, para reclamar los daños o perjuicios sufridos, sin perjuicio de la acción de repetición que, en todo caso, se reserva al que los abona contra el verdadero incumplidor.

A lo anterior no se opone, ni el artículo 51 de la Constitución, ni la exposición de motivos de la Ley 21/1995, citados por la recurrente. Cuando en ambas se declara la protección de los consumidores como un derecho que deben garantizar los poderes públicos, se refuerza, en efecto, el sistema de garantías contractuales referidas a los mismos, pero siempre dentro del marco de los principios que rigen las facultades conferidas a esos poderes, sin que en ningún caso puedan sobrepasarse los límites impuestos por el ordenamiento jurídico a las potestades administrativas ejercidas en cada situación.

Ello no significa que las personas jurídicas no puedan ser sancionadas por el incumplimiento de sus obligaciones. Tanto las agencias de viajes, como las compañías de transportes u hoteleras, sean personas físicas o jurídicas, responderán por incumplimiento de sus obligaciones, pero su responsabilidad en el ámbito sancionador sólo lo será cuando a ella sea imputable el hecho infractor”.

2.7.4. Derecho a un espacio libre de humos

La Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, modificada sustancialmente en lo que afecta al ámbito turístico por la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, introdujo diversas medidas en la lucha contra el tabaquismo, entre las que destaca la prohibición de fumar en lugares o espacios públicos.

El artículo 7 de la mencionada ley establece los lugares en los que se prohíbe fumar, entre los que cita en su apartado t) los siguientes:

“Hoteles, hostales y establecimientos análogos, salvo en los espacios al aire libre”.

Al ser una norma de carácter estatal, dirigida a todas las Comunidades Autónomas, en las que los tipos alojativos turísticos son muy variados, habrá que atender a la normativa turística particular para entender lo que se considera “establecimiento análogo”. De esta manera, no sólo los hoteles y hostales se encuentran en el objeto de la prohibición sino que habrá que entender que en el concepto se incluyen todos aquellos tipos de alojamientos estipulados por la normativa turística andaluza, cuyo grueso se encuentra en el artículo 40 de la LTA.

De lo anterior, se desprende que está absolutamente prohibido fumar en todo el recinto que ocupe el establecimiento turístico, tanto en las habitaciones como en los lugares compartidos, con la única excepción de los espacios que se encuentren al aire libre. No obstante lo anterior, la propia Ley 28/2005 suaviza los efectos de la norma, permitiendo que existan en los establecimientos habitaciones para fumadores. Así, el artículo 7.t) incluye una apostilla en la que afirma lo siguiente:

“No obstante, podrán habilitarse habitaciones fijas para fumadores, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 8”.

Los requisitos que exige el mencionado artículo 8 para la existencia de habitaciones donde se puede fumar son los siguientes:

- No superar el treinta por ciento del total de habitaciones del establecimiento.
- Estar en áreas separadas del resto de habitaciones y con ventilación independiente o con otros dispositivos para la eliminación de humos.
- Estar señalizadas con carteles permanentes.
- Que el cliente sea informado previamente del tipo de habitación que se pone a su disposición.
- Que los trabajadores no puedan acceder a las mismas mientras se encuentra algún cliente en su interior, salvo casos de emergencia.
- Al tratarse de habitaciones “fijas”, deben ser siempre las mismas, de manera que una habitación no puede ofertarse alternativamente para fumadores y para no fumadores.

2.8. Medios de protección por parte del usuario turístico

Ante posibles incumplimientos de sus obligaciones por parte de los empresarios turísticos, los usuarios tienen una doble vía de protección: la vía administrativa y la vía judicial, y dentro de la primera existe una doble vertiente, la relativa a la mediación y, en su caso, el arbitraje, y la vertiente sancionadora.

La vía administrativa se centra en la figura de las hojas de quejas y reclamaciones, cuya disposición, como hemos visto, constituye una obligación por parte de los prestadores de servicios turísticos. Esta hoja de quejas y reclamaciones puede tener una doble vertiente desde el punto de vista administrativo, la mediación y el arbitraje y la vía sancionadora.

Por una lado, la hoja de quejas y reclamaciones constituye una reclamación, en el sentido dado por el artículo 2 del Decreto 72/2008, resultando una manifestación dirigida, por quien recibe el servicio turístico, a la persona física o jurídica que lo presta, en el que, de forma expresa o tácita, pide una restitución, reparación o indemnización, la rescisión de un contrato, anulación de una deuda o realización de una prestación a la que cree tener derecho, en relación con la solicitud de prestación del servicio que considera insatisfactoriamente atendida. A través de la misma, se puede canalizar la mediación entre el usuario y la empresa turística y, en última instancia el recurso del arbitraje.

Pese al referido derecho de los usuarios turísticos a acudir a un sistema de mediación en materia de turismo a través de mecanismos de naturaleza arbitral, la Administración turística no tiene un sistema de mediación, más allá de la puramente fáctica que pueda llevarse a cabo, ni un sistema de arbitraje propios. Por lo tanto, serán los órganos competentes en materia de consumo los encargados de dicha tarea, fundamentalmente a través de la Junta Arbitral de Consumo de Andalucía. No obstante, y mediante Orden de 12 de febrero de 2003, se constituyó la Sección de Arbitraje Turístico de esta Junta Arbitral de Consumo, al objeto de resolver los conflictos de los consumidores turísticos en un plazo breve, antes de la conclusión de su estancia vacacional, incrementando la protección de los consumidores turísticos y la calidad de los servicios y favoreciendo la imagen turística de la Costa del Sol, ya que su sede radica en la ciudad de Málaga.

Por otro lado, y simultáneamente, esta hoja de quejas y reclamaciones puede tener la consideración de denuncia, en el sentido dado por el artículo 2 señalado anteriormente, como escrito en el que se pone en conocimiento de la Administración Pública la posible comisión de una infracción administrativa, en este caso en materia de turismo. De esta manera la hoja de quejas y reclamaciones se considera como denuncia a efectos de iniciar el correspondiente procedimiento sancionador³, pudiendo incurrir el prestador del servicio turístico en responsabilidad administrativa por infracción de las normas turísticas de aplicación.

³ El artículo 11 del Real Decreto 1398/1993, de 4 agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora contempla la denuncia como forma de iniciación de los

Es importante en este ámbito hacer referencia a la figura creada por la LTA en su artículo 27, la Unidad para la Asistencia al Turista, para informar y proteger en sus derechos a las personas usuarias de los servicios turísticos. Aunque dicha figura aún no ha sido objeto de desarrollo reglamentario, el propio artículo 27 señala unas líneas de actuación claras, señalando como funciones a llevar a cabo por esta Unidad las de informar sobre los derechos que asisten a las personas usuarias de servicios turísticos y sobre la forma de presentar quejas y reclamaciones para hacerlos efectivos, intervenir para la solución de conflictos entre las personas usuarias y prestadores de servicios cuando sea requerido para ello por las partes afectadas, informar a los prestadores de servicios turísticos sobre buenas prácticas y mejora de los servicios y trasladar a la inspección turística las denuncias o quejas que pudieran ser constitutivas de infracción administrativa. Se trata por tanto de una medida complementaria a la genérica llevada a cabo por las normas de protección al consumidor y usuario, de forma específica para el usuario turístico, y cuyos ejes centrales deben ser la cercanía con este usuario, la rapidez en la intervención y la posibilidad de llevar a cabo una mediación puramente turística en el propio terreno.

El desarrollo de esta figura está previsto en el III Plan de Calidad Turística de Andalucía y, así, en el programa 4 dedicado a los Destinos Protectores, se incluye una actuación específica al respecto, cuya formulación es la siguiente:

Actuación A.4.1: “Desarrollo normativo para el impulso y creación de la Unidad para la Asistencia al Turista contemplada en la Ley 13/2011 de 23 de diciembre del Turismo en Andalucía”.

Por último, al usuario turístico le queda la vía jurisdiccional civil, mediante las correspondientes demandas, a efectos de poder ver satisfechos sus derechos. En este sentido, y tras sucesivas modificaciones, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, facilita este acceso cuando se trata de reclamaciones de cantidad por debajo de un determinado importe, de manera que se pueda acudir a una demanda de juicio verbal sin necesidad de actuar con intervención de abogado ni de procurador, y mediante la cumplimentación de un escrito sencillo y normalizado como modelo al efecto. Así, la Ley 1/2000 establece lo siguiente:

“Artículo 23. Intervención de procurador.

1. La comparecencia en juicio será por medio de procurador, que habrá de ser Licenciado en Derecho, Graduado en Derecho u otro título universitario de Grado equivalente, habilitado para ejercer su profesión en el tribunal que conozca del juicio.

procedimientos sancionadores, definiéndola como “el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera constituir infracción administrativa”. La Ley 39/2015, que deroga este Real Decreto, incluye igualmente la denuncia como forma de iniciación de oficio de los procedimientos administrativos (artículo 58).

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, podrán los litigantes comparecer por sí mismos: 1.º En los juicios verbales cuya determinación se haya efectuado por razón de la cuantía y ésta no exceda de 2.000 euros ...”

“Artículo 31. Intervención de abogado.

1. Los litigantes serán dirigidos por abogados habilitados para ejercer su profesión en el tribunal que conozca del asunto. No podrá proveerse a ninguna solicitud que no lleve la firma de abogado.

2. Exceptuándose solamente: 1.º Los juicios verbales cuya determinación se haya efectuado por razón de la cuantía y ésta no exceda de 2.000 euros ...”

“Artículo 437. Forma de la demanda. Acumulación objetiva y subjetiva de acciones.

1. El juicio verbal principiará por demanda, con el contenido y forma propios del juicio ordinario, siendo también de aplicación lo dispuesto para dicho juicio en materia de preclusión de alegaciones y litispendencia.

2. No obstante, en los juicios verbales en que no se actúe con abogado y procurador, el demandante podrá formular una demanda sucinta, donde se consignarán los datos y circunstancias de identificación del actor y del demandado y el domicilio o los domicilios en que pueden ser citados, y se fijará con claridad y precisión lo que se pida, concretando los hechos fundamentales en que se basa la petición.

A tal fin, se podrán cumplimentar unos impresos normalizados que se hallarán a su disposición en el órgano judicial correspondiente”.

3. SERVICIOS Y ESTABLECIMIENTOS TURÍSTICOS

La LTA, dentro de su Título V titulado “De la ordenación de la oferta turística”, dedica dos capítulos a regular los distintos tipos de servicios y establecimientos turísticos, en los que se incluye una descripción de su régimen general así como del procedimiento para posibilitar su ejercicio y la posterior inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía.

3.1. Tipos de actividades turísticas y regulación

La LTA contempla en su articulado distintos tipos de actividades turísticas, a las que aplica un distinto régimen de intervención por parte de la Administración. Estos tipos de actividades, en función del grado de intervención, se pueden clasificar en tres niveles:

Los servicios turísticos que cuentan con desarrollo reglamentario.

Aquellos servicios declarados como turísticos pero que carecen de dicho desarrollo reglamentario.

Las actividades con incidencia en el ámbito turístico.

Así, puede distinguirse entre oferta reglada, constituida por los servicios turísticos que son objeto de ordenación y control por la Administración turística, y un conjunto de actividades o incluso servicios turísticos que no son regulados pero que sí son contemplados y a los que se da, de alguna forma, relevancia.

3.1.1. *Servicios turísticos*

El Capítulo I del mencionado Título V es el que establece esta distinción entre los servicios y actividades señalados. El mismo se inicia con una mención y una breve descripción de los distintos tipos de servicios turísticos, estableciendo el artículo 28 los servicios que tienen la consideración de turísticos, y aclarando en su apartado 3 lo siguiente:

“La Consejería competente en materia de turismo ejercerá la ordenación y el control sobre los servicios turísticos desarrollados reglamentariamente, en los términos establecidos en la presente Ley”.

Este último apartado supone que, aunque un servicio sea considerado turístico, bien por declararlo la LTA bien por establecerse así por una norma reglamentaria, el mismo no será objeto de ordenación y control hasta tanto sea desarrollado por una norma reglamentaria. Como veremos en sede de Registro de Turismo de Andalucía, a estos servicios no desarrollados reglamentariamente se les da la posibilidad de acceder a dicho Registro, con carácter potestativo, ofreciéndose una serie de efectos de tipo estadístico, de conocimiento de la oferta genérica y también promocionales y de difusión.

Veremos a continuación los distintos servicios que el artículo 28 de la LTA considera turísticos, examinando los que tienen regulación reglamentaria y exponiendo la ausencia de regulación de los que no la tienen.

El artículo 28 establece que tendrán la consideración de servicios turísticos los siguientes:

“a) El alojamiento, cuando se facilite hospedaje o estancia a las personas usuarias de servicios turísticos”.

Este servicio constituye el grueso de la actividad turística, y da lugar a una variada tipología, en la que hay que diferenciar los establecimientos de alojamiento, que son aquellos cuya gestión se lleva a cabo normalmente bajo criterios empresariales, siendo una actividad principal del gestor, y los alojamientos que carecen de la consideración de establecimientos, al gestionarse normalmente por personas que no tienen como actividad principal el ofrecer hospedaje. En el primer grupo se incluyen los establecimientos hoteleros (hoteles, hoteles-apartamentos, hostales y pensiones), los establecimientos de apartamentos turísticos, los campamentos de turismo, las casas rurales y los complejos turísticos rurales, mientras que el segundo grupo está integrado por las viviendas turísticas de alojamiento rural y las viviendas con fines turísticos.

Todos los tipos alojativos cuentan con desarrollo reglamentario. En el caso de Andalucía, y al igual que en la mayoría de Comunidades Autónomas, cada tipo alojativo cuenta con un reglamento propio, con la salvedad de los alojamientos en el medio rural, lo que facilita su conocimiento y aplicación tanto por parte de los empresarios turísticos como por parte de los usuarios. La normativa reguladora de los mismos es la siguiente:

1. Establecimientos hoteleros: se encuentran regulados en el Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros, y se definen como el conjunto de bienes, muebles e inmuebles, que, formando una unidad funcional autónoma, es ordenado por su titular para la adecuada prestación del servicio de alojamiento hotelero. Estos establecimientos constan de cuatro grupos:
 - Hoteles: son aquellos establecimientos destinados a la prestación del servicio de alojamiento turístico que ocupan la totalidad o parte independiente de un edificio o un conjunto de edificios, constituyendo sus dependencias una explotación homogénea con entradas propias y, en su caso, ascensores y escaleras de uso exclusivo, cumpliendo, además, los restantes requisitos establecidos reglamentariamente.
 - Hoteles-apartamentos: son aquellos establecimientos que, reuniendo los requisitos exigidos a los hoteles, cuentan, además, con las instalaciones adecuadas para la conservación, elaboración y consumo de alimentos y bebidas dentro de cada unidad de alojamiento, en los términos establecidos reglamentariamente.
 - Hostales: son aquellos establecimientos de alojamiento que, por su dimensión, estructura o tipología o por las características de los servicios que ofrecen, no alcanzan los niveles exigidos a los hoteles, cumpliendo los requisitos específicos establecidos reglamentariamente.
 - Pensiones: son aquellos establecimientos de alojamiento que, por su dimensión, estructura o tipología o por las características de los servicios que ofrecen, no alcanzan los niveles exigidos a los hostales, cumpliendo los requisitos específicos establecidos reglamentariamente.

La diferencia fundamental entre los hoteles y hoteles-apartamentos y los hostales y pensiones, además de la diferente exigencia de requisitos, estriba en que los primeros deben ocupar un edificio completo o una parte independiente del mismo mientras que los segundos pueden ocupar partes no independientes del edificio en el que radican, compartiendo pues entradas, escaleras y ascensores.

2. Establecimientos de apartamentos turísticos: su normativa específica de aplicación es el Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos, y se configuran como establecimientos destinados a prestar el servicio de alojamiento turístico, compuestos por un conjunto de unidades de alojamiento que cuentan con mobiliario e instalaciones adecuadas para la conservación, elaboración y consumo de alimentos y bebidas, y que cumplen los restantes requisitos establecidos reglamentariamente. Se dividen en dos grupos diferenciados, los edi-

ficios/complejos y los conjuntos, siendo la diferencia principal, al igual que ocurre en los establecimientos hoteleros, la ocupación de todo un edificio o edificios o parte independiente de los mismos, o la ocupación de parte dependiente de uno o varios edificios.

3. Campamentos de turismo o campings: regulados en el Decreto 164/2003, de 17 de junio, de ordenación de los campamentos de turismo, se trata de aquellos establecimientos turísticos que, ocupando un espacio de terreno debidamente delimitado, acondicionado y dotado de las instalaciones y servicios precisos, se destinan a facilitar a las personas usuarias de los servicios turísticos un lugar adecuado para hacer vida al aire libre, durante un periodo de tiempo limitado, utilizando albergues móviles, tiendas de campaña u otros elementos análogos fácilmente transportables o desmontables. Lo anterior no obsta a que en el terreno que ocupa la instalación se permitan determinados elementos fijos, tanto para alojamiento como para uso colectivo (supermercado, restaurante, servicios higiénicos, etc.) siempre y cuando no superen un determinado porcentaje en relación con la superficie del campamento.

4. Alojamientos en el medio rural: el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo regula todos los establecimientos que se establecen en el medio rural, definido como aquel en el que predominantemente se desarrollan actividades agrícolas, forestales, pesqueras de carácter fluvial y ganaderas. Sin embargo, la consideración como rural se fija de manera más clara por las exclusiones, al establecer el artículo 3.2 del Decreto lo que no se considera como tal.

Estos alojamientos son:

- Los establecimientos de alojamiento:
 - Casas rurales: son las edificaciones situadas en el medio rural que presentan especiales características de construcción, ubicación y tipicidad y que prestan servicios de alojamiento y otros complementarios.
 - Complejos turísticos rurales: aunque no existe una definición como tal de los mismos, se trata de un conjunto de inmuebles con capacidad superior a las casas rurales, y cuyas prescripciones coinciden con las que se exigen en su propia norma a los hoteles-apartamentos de tres estrellas, aunque el Decreto les impone una serie de obligaciones adicionales.
 - Establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos rurales: se trata de los tipos alojativos ya definidos pero asentados en el medio rural, por lo que la norma remite a la legislación específica de los mismos (Decreto 47/2004 y Decreto 194/2010, respectivamente), si bien introduce algunas consideraciones.
- Las viviendas turísticas de alojamiento rural: son aquellas situadas en el medio rural en las que se preste únicamente el servicio de alojamiento, y que son ofertadas al público, para su utilización temporal u ocasional, con fines turísticos,

una o más veces a lo largo del año, sin que en ningún caso la prestación del servicio exceda, en conjunto, de tres meses al año.

5. Viviendas con fines turísticos: las viviendas con fines turísticos constituyen un nuevo tipo alojativo, no contemplado en la LTA, y cuya creación y regulación se ha producido por vía reglamentaria. Dicha figura tiene su antecedente en la derogada Ley 12/1999, que contemplaba las viviendas turísticas vacacionales, en las que se prestaba únicamente el servicio de alojamiento y que eran ofertadas para un uso temporal u ocupadas ocasionalmente una o más veces a lo largo del año, debiendo referirse a la vivienda completa, de manera que se prohibía su comercialización por habitaciones.

La LTA eliminó este tipo alojativo, de manera que las viviendas que se destinaran a un uso vacacional pasaban a registrarse por la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos como arrendamientos para uso distinto del de vivienda. Sin embargo, esta Ley fue modificada por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, de manera que se excluyó expresamente de su ámbito de aplicación “la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial”. El Preámbulo de la Ley 4/2013 es muy explícito al reseñar las motivaciones de esta reforma:

“Por último, en los últimos años se viene produciendo un aumento cada vez más significativo del uso del alojamiento privado para el turismo, que podría estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal, que van en contra de la calidad de los destinos turísticos; de ahí que la reforma de la Ley propuesta los excluya específicamente para que queden regulados por la normativa sectorial específica o, en su defecto, se les aplique el régimen de los arrendamientos de temporada, que no sufre modificación”.

Este motivo, entre otros, ha provocado la actuación de la Comunidad Autónoma de Andalucía a la hora de regular este nuevo tipo de servicio turístico de alojamiento, lo que ha llevado a cabo mediante el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos. En el mismo se definen estas viviendas como aquellas ubicadas en inmuebles situados en suelo de uso residencial, donde se vaya a ofrecer mediante precio el servicio de alojamiento en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma habitual y con fines turísticos, habitualidad y finalidad que se presumen cuando la vivienda se comercialice o promocióne en canales de oferta turística (agencias de viaje, empresas que medien u organicen servicios turísticos y canales en los que se incluya la posibilidad de reserva del alojamiento). Al contrario que las viviendas turísticas vacacionales, las viviendas con fines turísticos pueden ofertarse tanto por vivienda completa como por habitaciones.

“b) La intermediación, consistente en la organización o comercialización de viajes combinados”.

De acuerdo con lo señalado por el artículo 50 de la LTA, las empresas de intermediación turística que organicen o comercialicen viajes combinados pertenecerán necesariamente al grupo de agencias de viajes. Cualquier otra actividad de intermediación turística distinta de la organización o comercialización de viajes combinados se considerará actividad con incidencia en el ámbito turístico.

Actualmente, y tras la transposición de la Directiva de Servicios, únicamente se considera servicio turístico la intermediación que consista en la organización o comercialización de viajes combinados, siendo el resto de objetos de intermediación posibles (por voluntarias) actividades con incidencia en el ámbito turístico.

Originariamente, este servicio incluía a todos aquellos que llevaran a cabo la intermediación de cualquier servicio turístico y casi de cualquier actividad considerada turística. Un ejemplo claro lo encontramos en el derogado artículo 8 del Decreto 301/2002, de 17 de diciembre, de agencias de viajes, reglamento regulador de este servicio, y que establecía el objeto de la agencias de viajes, a desarrollar con total exclusividad, no pudiendo cualquier otra empresa ejercer estas tareas. Este objeto estaba constituido por:

- “a) La mediación en la venta de billetes y reserva de plazas en toda clase de medios de transporte.
- b) La mediación en la reserva de plazas en cualquier alojamiento turístico.
- c) La mediación en la contratación de cualesquiera otros servicios turísticos prestados por las empresas turísticas reconocidas como tales por la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, y demás normativa dictada en desarrollo de la misma.
- d) La organización o comercialización de viajes combinados, de acuerdo con la Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los Viajes Combinados.
- e) La organización o comercialización de excursiones de duración no superior a veinticuatro horas o que no incluyan una noche de estancia, ofrecidas por la agencia o proyectadas a solicitud del usuario, por un precio global.
- f) La representación de otras agencias de viajes con la finalidad de prestar a su clientela, por cuenta y en nombre de aquéllas, cualesquiera de los servicios turísticos enumerados en este artículo”.

Con la modificación del Decreto 301/2002, la intermediación sólo puede ser llevada a cabo por las agencias de viajes, habiendo desaparecido las antiguas centrales de reservas, y contando como único objeto exclusivo la organización o comercialización de viajes combinados.

El concepto de viaje combinado viene definido tanto en el propio Decreto como en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto

refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, siendo ambas definiciones muy similares. Así, el artículo 23 del Decreto 301/2002 señala lo siguiente:

“Se entenderá por viaje combinado la combinación previa de, por lo menos, dos de los elementos señalados en el párrafo siguiente, vendida u ofrecida en venta con arreglo a un precio global, cuando dicha prestación sobrepase las 24 horas o incluya una noche de estancia.

Los elementos a que se refiere el párrafo anterior son el transporte, el alojamiento y otros servicios turísticos no accesorios del transporte o del alojamiento y que constituyan una parte significativa del viaje combinado.

La oferta, contratación y ejecución de viajes combinados se efectuará conforme a lo establecido en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre”.

De acuerdo con lo expresado, se observa que la actividad de las agencias de viajes se rige tanto por el Decreto 301/2002 como por la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, la cual dedica un libro completo a esta regulación, el Libro Cuarto, titulado precisamente “Viajes combinados”.

Por último, hay que mencionar que la regulación de los viajes combinados ha sido objeto de una nueva Directiva comunitaria, la Directiva (UE) 2015/2302 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) nº 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo, la cual está siendo objeto de transposición por parte del Estado.

“c) La información turística y los servicios de información prestados por guías de turismo, cuando se facilite sobre los recursos o la oferta turística”.

Este servicio turístico relativo a la información contempla en realidad dos servicios distintos: la información prestada por las oficinas de turismo y la actividad de los guías de turismo.

En primer lugar, se consideran oficinas de turismo aquellas dependencias abiertas al público que, con carácter habitual, facilitan a la persona usuaria orientación, asistencia e información turística, pudiendo prestar otros servicios turísticos complementarios. Su regulación específica se encuentra en el Decreto 202/2002, de 16 de julio, de Oficinas de Turismo y de la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía. Este Decreto permite que las oficinas de turismo constituidas puedan formar parte de una Red creada al efecto, la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía, cuya gestión es llevada cabo por la Administración turística, siendo su integración de carácter voluntario, salvo las oficinas de turismo

cuya titularidad ostente la Administración de la Junta de Andalucía, cuya integración es preceptiva.

Por su parte, se considera actividad propia de los guías de turismo la prestación, de manera habitual y retribuida, de servicios de información turística a quienes realicen visitas a los bienes integrantes del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, siendo su regulación el Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de guías de turismo de Andalucía. Se trata de la única autorización o habilitación que queda en el ámbito turístico tras la transposición de la normativa europea de servicios, de manera que para ejercer esta actividad la LTA exige “estar en posesión de la correspondiente habilitación otorgada por la Administración turística”, con algunas salvedades establecidas por la propia Ley como es el caso de guías habilitados en otras Comunidades Autónomas o de guías ya establecidos en otro Estado miembro de la Unión Europea que deseen ejercer la actividad de forma temporal en Andalucía.

La habilitación para ejercer la actividad de guías de turismo se puede obtener a través de tres procedimientos:

- Mediante la acreditación de una serie de requisitos previstos en el propio Decreto 8/2015 (básicamente la posesión de la cualificación profesional de Guía de Turistas y Visitantes y de competencias lingüísticas).
- Mediante el reconocimiento de cualificaciones profesionales obtenidas en otros estados miembros de la Unión Europea.
- Mediante la superación de las pruebas de aptitud que convoque a tal efecto la Consejería competente en materia de turismo.

“d) La organización de actividades de turismo activo, siendo éstas las relacionadas con actividades deportivas que se practiquen sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la naturaleza en el medio en el que se desarrollen, a las cuales les es inherente el factor riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o destreza, y las integrantes del turismo ecológico o ecoturismo, siendo éstas las que se basan en el aprecio, disfrute, sensibilización, estudio e interpretación de los recursos naturales”.

Al igual que en el anterior supuesto, este servicio turístico comprende dos servicios distintos, la organización de actividades de turismo activo y el ecoturismo, con la particularidad de que el primero sí está desarrollado reglamentariamente y es objeto de control por parte de la Administración turística mientras que el segundo carece de dicha reglamentación, por lo que únicamente puede acceder al Registro de Turismo de Andalucía de manera voluntaria, no ejerciendo la Administración ningún tipo de intervención en su ejercicio.

El ejercicio de la organización de actividades de turismo activo se recoge en diferentes normas:

- El Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo. En el mismo se define la actividad y se regulan sus diferentes requisitos. Las actividades que forman parte de este servicio están tasadas, y son las que se explicitan en el Anexo V de la norma, de manera que la organización de cualquier otra actividad no incluida en este anexo podrá llevarse a cabo con total libertad y sin someterse al cumplimiento de ningún requisito exigido por la Administración turística.
- El Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos. Este Decreto, emanado de la Consejería de Medio Ambiente, no se refiere a los requisitos de las empresas que se dediquen a organizar actividades de turismo activo sino que contiene los distintos regímenes de desarrollo e intervención administrativa de las actividades de turismo activo en función de los espacios donde se vayan a llevar a cabo.
- La Orden de 20 de marzo de 2003, conjunta de las Consejerías de Turismo y Deporte y de Medio Ambiente, por la que se establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo. Esta Orden deriva de la previsión contenida en el artículo 7.2 del Decreto 20/2002, previsión que también recoge el Decreto 15/2011 en similares términos en su artículo 11. El artículo 7.2 señala lo siguiente:

“Por Orden conjunta de las Consejerías de Turismo y Deporte y de Medio Ambiente se podrán determinar las condiciones medioambientales a las que deberá someterse la práctica de las actividades integrantes del turismo activo para hacerlas compatibles con la protección del medio ambiente, de la fauna y flora silvestre, sus ciclos biológicos y hábitat naturales, así como el medio social y cultural”.

En todo caso, esta Orden está parcial y tácitamente derogada ya que sigue refiriéndose a la autorización e inscripción previa en el Registro de Turismo de Andalucía y a la exigencia y comunicación de requisitos ya eliminados del Decreto 20/2002.

En cuanto al ecoturismo, se trata de un servicio considerado turístico pero que carece de regulación específica. El artículo define lo que se consideran actividades integrantes del turismo ecológico o ecoturismo, definición que también se lleva a cabo en el Decreto 15/2011. Como contenido del servicio, sólo hay una somera referencia a que tendrán la consideración de actividades de ecoturismo “la observación de especies de fauna y flora y la observación geotatmosférica” (artículo 11.6 del Decreto 15/2011).

En cuanto a su desarrollo reglamentario, las referencias al mismo son únicamente en el sentido de prever, al igual que con el turismo activo, la existencia de una orden conjunta que lo regule y que podría constituirse como tal desarrollo reglamentario, orden que no ha llegado a aprobarse. Dichas referencias son las siguientes:

- Disposición adicional tercera del Decreto 164/2003, que regula los campings: el ecoturismo está integrado por las actividades que se determinen mediante Orden conjunta de las Consejerías de Turismo y Deporte y de Medio Ambiente, que, comercializadas con carácter profesional y prestadas bajo criterios de responsabilidad ambiental, se basen en el aprecio, disfrute, sensibilización, estudio e interpretación de los recursos naturales.
- Artículo 11.1 del Decreto 15/2011: mediante Orden conjunta de las personas titulares de las Consejerías competentes en materia de turismo y deporte y de medio ambiente se regularán las obligaciones y condiciones medioambientales para el desarrollo en los parques naturales de las actividades que sean declaradas como actividades de turismo activo y ecoturismo, así como las limitaciones que se consideren necesarias en la medida en que supongan un riesgo para la seguridad de las personas, la conservación de los valores naturales, las especies silvestres o sus hábitat, la geodiversidad o interfieran en la reproducción u otros procesos biológicos esenciales de aquéllas.

“e) La restauración y catering turísticos, referidos a aquellos establecimientos que se dedican de forma habitual y profesional, mediante precio, a servir a la persona usuaria de servicios turísticos comidas y bebidas para consumir en sus propias dependencias o en instalaciones ajenas al propio establecimiento”.

La restauración ha sido considerada tradicionalmente como un servicio turístico, y así se ha plasmado con regularidad en la legislación turística, estando obligados los titulares de restaurantes y cafeterías a inscribirse en el Registro de Turismo de Andalucía.

La restauración ha venido siendo regulada mediante dos órdenes ministeriales preconstitucionales, una referida a los restaurantes y otra relativa a las cafeterías:

- Orden de 17 de marzo de 1965, por la que se aprueba la ordenación turística de restaurantes.
- Orden de 18 de marzo de 1965, por la que se aprueba la ordenación turística de cafeterías.

Estas órdenes han estado vigentes y han sido de aplicación a la restauración en Andalucía, aunque con sucesivas modulaciones en su aplicación en virtud de órdenes autonómicas, hasta su derogación por el Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio.

Actualmente, por tanto, los que ejerzan esta actividad tienen acceso al Registro de Turismo de Andalucía de manera voluntaria y a los solos efectos establecidos en el artículo 37.3 de la LTA.

“f) Las actividades dirigidas a la organización de congresos, convenciones u otro tipo de eventos vinculados a la actividad empresarial”.

El servicio turístico de organización de congresos y similares tampoco dispone de desarrollo reglamentario y únicamente hay una referencia a su contenido en la disposición adicional primera del Decreto 301/2002, que regula las agencias de viajes, y que señala que el servicio turístico de organización profesional de congresos y otros eventos de carácter turístico consiste en la prestación de servicios de asesoramiento técnico y científico y en la planificación y coordinación de congresos y otros eventos con repercusiones turísticas.

Por lo tanto, y al igual que sucede con la organización de actividades de ecoturismo y con la restauración y el catering turísticos, su acceso al Registro de Turismo de Andalucía tiene carácter potestativo y no es objeto de control por parte de la Administración turística.

Por último, hay que reseñar que los servicios considerados turísticos no constituyen un sistema cerrado o de *numerus clausus*, al establecer la propia LTA una cláusula de cierre en la que prevé que, por vía reglamentaria (decretos u órdenes) puedan ser considerados turísticos otro tipo de servicios no contemplados en la Ley. Así, el apartado 2 del artículo 28 dispone:

“Reglamentariamente podrá reconocerse carácter turístico a otros servicios distintos de los señalados en el apartado anterior”.

Durante el tiempo de vigencia de la LTA no se ha hecho uso de este mecanismo pero con anterioridad a la misma, y dado que la anterior Ley turística (la Ley 12/1999) también preveía una cláusula similar en su artículo 27.2, sí se consideraron turísticos distintos servicios a través de normas reglamentarias:

- La organización de actividades integrantes del turismo activo, declarada servicio turístico por el Decreto 20/2002 (artículo 21).
- La organización profesional de congresos y otros eventos de carácter turístico, declarada servicio turístico por el Decreto 301/2002 (disposición adicional primera).
- La organización de actividades integrantes del turismo ecológico o ecoturismo declarada servicio turístico por el Decreto 164/2003 (disposición adicional tercera).

Como hemos visto, estos servicios se encuentran actualmente recogidos en el articulado de la LTA como turísticos.

3.1.2. *Actividades con incidencia en el ámbito turístico*

La LTA incluyó como novedad un catálogo de actividades que, si bien no podían considerarse como servicios turísticos, sí considera que tienen relación con este ámbito, de manera que se le da cierta relevancia mediante su posible acceso al Registro de Turismo de Andalucía.

El artículo 29 señala las actividades que se consideran que tienen incidencia en el ámbito turístico:

- a) Las actividades deportivas, tales como las desarrolladas en estaciones de esquí, campos de golf, puertos deportivos, campos de polo u otros.
- b) El ocio, entretenimiento y esparcimiento, especialmente parques temáticos, acuáticos, zoológicos o botánicos.
- c) Los balnearios, spas u otras instalaciones o actividades saludables relacionadas con el bienestar de las personas.
- d) Las actividades de intermediación de servicios turísticos no incluidas en la letra b) del apartado 1 del artículo anterior.
- e) Las actividades dirigidas a prestar servicios de recepción a las personas usuarias turísticas.
- f) Las actividades relacionadas con el conocimiento de la lengua castellana por personas extranjeras, así como la prestación de servicios que potencien el turismo cultural y el flamenco en Andalucía.
- g) El transporte turístico, tales como autobuses con recorridos panorámicos, coches de caballos, alquiler de bicicletas u otros”.

Los titulares de algunas de estas actividades que pretendan acceder al Registro de Turismo de Andalucía podrán presentar una comunicación previa, con los efectos promocionales y de difusión que establece el artículo 37.3 de la LTA, lo que no supone en ningún caso que la Administración turística imponga ningún tipo de requisito en el desarrollo de la actividad ni que ejerza la inspección y el control sobre las mismas.

3.2. Libertad de establecimiento y de prestación de servicios turísticos en la normativa europea y estatal de transposición

Comentamos en sede de derechos y obligaciones la importancia que tiene para el turismo y su ordenación la adecuada protección del turista, como elemento central o nuclear del mismo. Sin embargo, también hemos de referirnos al otro elemento nuclear, el empresario turístico, sobre todo en un sector tan estratégico como el turístico, que supone un trece por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) de Andalucía y que está en continuo crecimiento aún en períodos de crisis económica, constituyendo una industria fundamental para Andalucía y generadora de desarrollo, riqueza y empleo. Por ello, y junto a esa necesaria protección del usuario turístico, es preciso dotar al conjunto del empresariado de un marco adecuado donde desenvolver su actividad, basado fundamentalmente en la seguridad jurídica, y en el que se impongan las menores trabas para su correcto ejercicio.

Hasta hace poco tiempo, el esquema básico y general para el ejercicio de una actividad era el de autorización e inspección con carácter previo a ese ejercicio. Este procedimiento tradicional ha sido relegado, de manera que supone un procedimiento casi subsidiario, tras la intervención normativa de la Unión Europea, fundamentalmente a través de la Directiva

2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como Directiva de Servicios, Directiva que fue transpuesta al derecho interno por el Estado mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, conocida como *Ley paraguas*. Tras la entrada en vigor de dicha normativa, el esquema ha variado, pudiendo el interesado con carácter general iniciar la actividad con la sola manifestación de que cumple con todos los requisitos exigidos por la normativa, siendo comprobados los requisitos con posterioridad.

La Ley 17/2009 estableció la norma de la libertad en la prestación de los servicios y la libertad de establecimiento con carácter general, y así se expresa de manera clara el artículo 4.1:

“Los prestadores podrán establecerse libremente en territorio español para ejercer una actividad de servicios, sin más limitaciones que las establecidas de acuerdo con lo previsto en esta Ley”.

Como continuación del mismo, el artículo 5 establecía la excepcionalidad de la exigencia de una autorización para el ejercicio de una actividad de servicios, vinculándola a la existencia previa de una serie de condiciones (no discriminación, necesidad y proporcionalidad) y de unos motivos denominados razones imperiosas de interés general. Estas razones vienen limitadas por la propia Ley en su artículo 3.11, siendo las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

El artículo 5 es muy taxativo en su referencia a las autorizaciones y, al final del mismo, añade lo siguiente:

“En ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad”.

De esta forma, y con carácter general, el acceso a una actividad de servicios se supedita únicamente a la presentación de una declaración responsable o comunicación previa por parte del interesado, siendo excepcional la exigencia de cualquier tipo de autorización, habilitación, licencia o cualquier otro medio de intervención administrativa con carácter

previo a dicho ejercicio, estando sometido el régimen de autorización a diversos condicionantes para su exigencia.

En todo caso, la existencia de una autorización, declaración responsable o comunicación previa permite al prestador, con carácter general, ejercer la actividad por tiempo indefinido y en todo el territorio español, y así lo contempla la norma en su artículo 7:

“1. Con carácter general la realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá acceder a una actividad de servicios y ejercerla por tiempo indefinido.

3. La realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales”.

El régimen de intervención de los establecimientos físicos también se contempla en la Ley 17/2009, de manera que para exigirse una autorización, una comunicación o una declaración responsable individual a cada uno de los mismos debía darse una justificación basada en la existencia de una razón imperiosa de interés general y del cumplimiento de los requisitos de proporcionalidad y de no discriminación.

Con posterioridad a la Ley 17/2009, el Estado ha dado un paso más en la unificación del mercado, de manera que publicó la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, mediante la que procedió a modificar algunos artículos de la primera, y que hace aún más restrictiva la exigencia de una autorización para el inicio o ejercicio de una actividad de servicios. De esta forma, no sólo se exige que exista una razón imperiosa de interés general sino que constriñe las mismas a cuatro: orden público, seguridad pública, salud pública y protección del medio ambiente, a la que añade otra no contemplada como tal razón en la Directiva de Servicios ni en la Ley 17/2009: cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado.

Igualmente, la Ley 20/2013 añade condiciones más rigurosas a la hora de exigir una autorización, una declaración responsable o una comunicación previa a los establecimientos físicos individuales, lo que tiene gran relevancia en el ámbito turístico, por cuanto el régimen de intervención se refiere normalmente a las instalaciones singulares donde se desarrollan los servicios turísticos y, específicamente, los correspondientes al servicio de alojamiento. Así, la Ley 20/2013 modifica el apartado 3 del artículo 7 en lo referente a estas instalaciones, y señala lo siguiente:

“a) Podrá exigirse una autorización para cada establecimiento físico cuando sea susceptible de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la

- seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, evaluándose este riesgo de acuerdo con las características de las instalaciones.
- b) Podrá exigirse una declaración responsable para cada establecimiento físico cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por una razón imperiosa de interés general.
 - c) Podrá exigirse una comunicación cuando, por razones imperiosas de interés general, éstas deban mantener un control sobre el número o características de las instalaciones o de infraestructuras físicas en el mercado.
- El medio de intervención deberá resultar proporcionado y no discriminatorio. Cuando el prestador de servicios ya esté establecido en España y ejerza legalmente la actividad, estas autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente al establecimiento físico a partir del cual pretende llevar a cabo dicha actividad”.

3.3. Libertad de establecimiento y de prestación de los servicios turísticos en la Ley 13/2011

3.3.1. Libertad de prestación y medios de intervención administrativa

El artículo 30 de la LTA se refiere con carácter específico a la libertad de establecimiento y de prestación de los servicios turísticos, comenzando con una redacción similar a la que emplea la Ley 17/2009:

“Cualquier persona prestadora de servicios turísticos podrá establecerse libremente en Andalucía, sin más limitaciones que las derivadas del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que le sean de aplicación”.

De esta forma, y conforme a la normativa europea y de transposición señaladas con anterioridad, se instaura en Andalucía el principio general de libertad de ejercicio y de establecimiento en relación con la actividad turística. A continuación, el artículo se refiere a los regímenes de intervención existentes y su aplicación a los prestadores de otras Comunidades Autónomas o de otros Estados miembros de la Unión Europea:

“Con carácter general, la presentación de una declaración responsable en los términos expresados en el artículo 38.2, o la comunicación o el otorgamiento de una habilitación, contemplados en el artículo 54, permitirán acceder al ejercicio de la actividad.

Quienes ejerzan legalmente una actividad turística en otra Comunidad Autónoma podrán desarrollarla en Andalucía sin necesidad de presentar la citada declaración o comunicación.

Las personas prestadoras de servicios turísticos establecidos en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea podrán prestar libremente servicios turísticos

de carácter temporal en Andalucía sin necesidad de presentar declaración responsable alguna”.

Como vemos, en Andalucía se ha optado por un régimen mínimo de intervención en el momento del inicio o el acceso a un servicio turístico, de manera que aquellas personas interesadas en el ejercicio de un determinado servicio turístico únicamente deben presentar la correspondiente declaración responsable, en la que básicamente manifiestan el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa para poder ejercer la actividad. En la Comunidad Autónoma de Andalucía, únicamente existe una excepción a este procedimiento, que es la habilitación exigida a quienes pretendan ejercer la actividad de guía de turismo, al tratarse de una profesión regulada, y de ahí la remisión señalada al artículo 54 de la LTA, que regula este servicio, y en cuyo apartado 2 se establece lo siguiente:

“Quienes pretendan establecerse en Andalucía para desarrollar la actividad propia de los guías de turismo deberán estar en posesión de la correspondiente habilitación otorgada por la Administración turística”.

Esta excepción viene amparada por la existencia de una Directiva propia aplicable a la actividad de guía de turismo, la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, y su correspondiente norma de transposición, el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado.

En este sentido, la exposición de motivos de la Ley 17/2009 señala, tras las referencias a la libre prestación de los servicios, que “lo anterior no será de aplicación ... a las materias reguladas en Directivas comunitarias que contienen normas más específicas sobre la prestación transfronteriza de servicios, como ... el título II de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales.” E, igualmente, en su articulado evidencia la posibilidad de existencia de distintos regímenes aplicables:

Artículo 2.4: “En caso de conflicto entre las disposiciones de esta Ley y otras disposiciones que regulen el acceso a una determinada actividad de servicios o su ejercicio en aplicación de normativa comunitaria, prevalecerán estas últimas en aquellos aspectos expresamente previstos en la normativa comunitaria de la que traigan causa”.

Artículo 4.3: “En el caso de regímenes de autorización previstos en la normativa comunitaria, lo dispuesto en este capítulo no se aplicará a aquellos aspectos expresamente recogidos en la misma”.

Finalmente, se instaura el sistema de licencia única o de eficacia en todo el territorio nacional, de manera que aquellos prestadores de servicios turísticos ya establecidos en alguna parte del territorio español (en otra Comunidad Autónoma) o en algún Estado miembro de la Unión Europea podrán establecerse libremente en Andalucía, de manera que la habilitación de la que dispongan en su territorio de origen, entendida ésta con carácter general (autorizaciones, inscripciones en registros de naturaleza constitutiva, declaraciones responsables o comunicaciones previas), permite su establecimiento en Andalucía sin necesidad de ningún otro trámite.

En este sentido, la Ley 20/2013 también ha ido más lejos en la ratificación de este principio de licencia única, de manera que esta habilitación en origen se entiende igualmente si ésta no existe por no ser exigida normativamente. Esto supone que si en el territorio de origen el ejercicio del servicio es absolutamente libre y no está condicionado a ningún trámite ni a la presentación de ningún documento, el prestador podría ejercer dicha actividad también en Andalucía sin necesidad u obligatoriedad de efectuar ningún trámite ni de presentar ninguna declaración o comunicación con carácter previo. Sin embargo, este principio de eficacia en todo el territorio nacional cuenta con una importante excepción, fundamental en el ámbito turístico, contemplada en el artículo 20.4 de la mencionada Ley 20/2013, que señala que este principio no será de aplicación en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física, añadiendo que, no obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura.

3.3.2. *Ámbito subjetivo y presunciones*

Continúa el artículo 30 de la LTA, estableciendo el ámbito subjetivo de aplicación de la libertad de prestación de los servicios turísticos, estableciendo dos presunciones en el ejercicio del mismo. Así, el apartado 3 se expresa de esta manera:

“A efectos de libertad de establecimiento y de prestación de servicios, se consideran personas prestadoras de servicios turísticos quienes realicen una actividad económica por cuenta propia y de manera habitual y remunerada conforme a la normativa de aplicación, debiendo figurar inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía en los supuestos y en la forma que dispone la presente Ley.

La habitualidad se presumirá respecto de quienes ofrezcan la prestación de servicios turísticos a través de cualquier medio publicitario, o cuando se preste el servicio en una o varias ocasiones dentro del mismo año por tiempo que, en conjunto, exceda de un mes, salvo que en esta Ley o en su desarrollo reglamentario se determine otro para determinados servicios turísticos, en razón de las peculiaridades de los mismos”.

Se vincula el ejercicio de la actividad turística con las características de actividad por cuenta propia y, sobre todo, remuneración y habitualidad, lo que está en concordancia con las definiciones que la propia LTA ofrece de los empresarios turísticos en su artículo 2: cualquier persona física o jurídica que, en nombre propio y de manera habitual y con ánimo de lucro, se dedica a la prestación de algún servicio turístico, siendo estos los contemplados, como hemos tenido la ocasión de ver, en el artículo 28 de la Ley.

Las presunciones que señala la LTA se refieren al concepto de habitualidad, de manera que se entiende que la prestación de alguna actividad turística publicitada por algún medio o ejercida en la práctica de manera constante se considera servicio turístico. Esta presunción tiene naturaleza o carácter *iuris tantum*, de manera que admite prueba en contrario, y lo que provoca es desplazar la carga de la misma al interesado, de manera que es éste el que debe demostrar por cualquier medio que no se ha dado esa habitualidad y que, por lo tanto, no está ejerciendo ni prestando el servicio turístico que se le imputa.

3.3.3. Actuación clandestina

Finaliza el artículo 30 dedicado a la libertad de prestación de servicios turísticos con la definición de la situación en la que incurre quien ejerce de manera irregular la actividad turística, señalando el apartado 4 que “la publicidad por cualquier medio de difusión o la efectiva prestación de servicios turísticos, sin haber cumplido el deber de presentación de la declaración responsable prevista en el artículo 38.2, de la comunicación contemplada en el artículo 54.4 de esta Ley o, en su caso, el otorgamiento de la correspondiente habilitación contemplada en el artículo 54.2, será considerada actividad clandestina.”

De esta manera, se considera que aquel prestador que no cumple con las prescripciones exigidas para el acceso a la actividad en función del medio de intervención asignado (declaración responsable o habilitación) se encuentra en situación de clandestinidad. Esta situación provoca que el prestador del servicio de halle en el tipo infractor previsto en el artículo 71.1 de la LTA, que considera infracción grave “la realización o prestación clandestina de un servicio turístico, definida en el artículo 30.4”.

3.4. Signos distintivos y publicidad de los servicios turísticos

El artículo 31 de la LTA recoge con carácter general la obligatoriedad para todos los servicios turísticos de hacer constar los elementos de la clasificación administrativa y los símbolos acreditativos de la misma en toda publicidad, anuncios, documentación, correspondencia, tarifas de precios y en las facturas, en cuyo contenido puede entenderse comprendida la obligación que se impone a las empresas turísticas de exhibir los distintivos acreditativos de la clasificación, y así establece lo siguiente:

“En toda publicidad, anuncios, documentación, correspondencia y tarifas de precios, así como en las facturas de servicios turísticos desarrollados reglamentariamente, se deberán hacer constar, de manera legible e inteligible, los elementos propios de su clasificación administrativa, con los símbolos acreditativos de la misma que reglamentariamente se determinen y respetando una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de mujeres y hombres, así como el uso no sexista del lenguaje”.

Esta información sobre la clasificación administrativa no sólo ha de darse en el clásico soporte papel, en las facturas, documentos de admisión, etc., sino que también se exige en la publicidad que se realiza a través de los medios de la sociedad de la información, lo que tiene gran importancia dada la relevancia que tiene la publicidad realizada en internet, donde la mayoría de las empresas turísticas tienen página propia y donde se posibilita la contratación vía electrónica de sus servicios, bien directamente bien a través de intermediarios.

Vemos al contrario que esta obligación, en forma de placa o distintivo, no se exige a todos los servicios turísticos desarrollados reglamentariamente. Con carácter general, se exige para todos los alojamientos turísticos, salvo para las viviendas con fines turísticos, pero no consta dicha exigencia para los guías de turismo ni para las empresas organizadoras de actividades de turismo activo. En relación con los alojamientos, el artículo 33.5 de la LTA establece la obligación de exhibir, en lugar visible desde el exterior, el símbolo acreditativo de su clasificación, en las condiciones que reglamentariamente se determinen. Con carácter general, estos símbolos son objeto de normalización a través de las correspondientes órdenes.

Esta obligación de exhibir la correspondiente placa, rótulo o signo distintivo, y su correspondiente orden reglamentaria, son las siguientes para los distintos tipos de servicios turísticos:

- Alojamientos en el medio rural: artículo 35 del Decreto 20/2002 y Orden de 19 de septiembre de 2003, por la que se aprueban los distintivos de los alojamientos turísticos en el medio rural y de los mesones rurales.
- Establecimientos hoteleros: artículo 25 y anexo VII del Decreto 47/2004 y Orden de 25 de abril de 2005, por la que se aprueban las características y dimensiones de los distintivos de los establecimientos hoteleros.
- Campamentos de turismo: artículo 10 del Decreto 164/2003.
- Oficinas de turismo: artículo 7.1.a) del Decreto 202/2002 y Orden de 23 de diciembre de 2013, por la que se aprueban los distintivos de las oficinas de turismo y los puntos de información turística de Andalucía.
- Agencias de viajes: artículo 19.1 del Decreto 301/2002.
- Establecimientos de apartamentos turísticos: artículo 22 del Decreto 194/2010 y Orden de 27 de septiembre de 2011, por la que se aprueban los distintivos de apartamentos turísticos.

3.5. Precios de los servicios turísticos

En materia de precios, se ha pasado de un régimen absolutamente intervencionista, en el que los mismos debían ser autorizados por la correspondiente autoridad administrativa, a un sistema de plena libertad, en las que el empresario pone los precios que cree convenientes.

En un primer momento, los precios a exigir eran los autorizados, y así por ejemplo el derogado Decreto 231/1965, de 14 de enero, por el que se aprobaba el Estatuto ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas, establecía en su artículo 20 como obligación de las empresas, la de 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.

Posteriormente, se estableció el carácter libre de los precios a exigir, pero sometidos en todo caso a la comunicación previa de los mismos a la Administración turística. Las normas reglamentarias de los distintos servicios turísticos y especialmente los relativos a los diferentes tipos de alojamientos, a los que más afecta la regulación en materia de precios, recogían esta obligación en el articulado en sus redacciones originarias, al igual que lo hacían las distintas normas que venían siendo aplicables en la materia con carácter general para todos los alojamientos turísticos:

- Orden de 15 de septiembre de 1978 sobre régimen de precios y reservas en los alojamientos turísticos, que aún imponía límites a los precios (declarado de no aplicación en Andalucía por el Decreto 80/2010):

“Todos los alojamientos turísticos, cualquiera que sea su clase y categoría, fijarán sus precios máximos y mínimos sin más obligación que la de notificar los mismos a la Administración Turística.

El precio máximo de alojamiento para cada uno de los tipos de habitación no podrá ser superior en más del 25 por 100 del precio mínimo fijado”.

- Decreto 96/1995, de 4 de abril, sobre ordenación de precios de los alojamientos turísticos (derogado por el Decreto 20/2002):

“Los titulares de los alojamientos turísticos, cualquiera que sea su clase y categoría, fijarán sus precios máximos y mínimos sin más obligación que la de comunicar previamente los mismos y sus posibles modificaciones a la Administración Turística”.

Actualmente, no existe ninguna obligación en cuanto a los precios, más allá de la adecuada publicidad y de la prohibición de cobrar precios superiores a los expuestos o publicados, habiendo desaparecido el deber de comunicarlos a las Administración turística. El artículo 32 de la LTA se expresa en los siguientes términos:

- “1. Los precios de los servicios turísticos son libres.
2. Las tarifas de precios, que estarán siempre a disposición de las personas usuarias, serán expuestas en lugar visible de los establecimientos turísticos.
3. Las tarifas de precios, así como las facturas correspondientes a los servicios turísticos efectivamente prestados o contratados, deberán estar desglosadas por conceptos y redactadas, al menos, en castellano.
4. Los precios de todos los servicios que se oferten deberán ser finales y completos, incluidos los impuestos, desglosando, en su caso, el importe de los incrementos o descuentos que sean de aplicación a la oferta y los gastos adicionales que se repercutan a la persona usuaria”.

Los precios, por último, deben constar completos, incluyendo todo tipo de servicios, impuestos y demás circunstancias que sean aplicables y, por tanto, las tarifas deben desglosar todos los conceptos que se imputan a los mismos. Por lo tanto, en la factura se deberán expresar de manera clara los conceptos o servicios por los que se cobra y la cantidad correspondiente a cada uno de ellos.

En los distintos reglamentos reguladores de los servicios turísticos se establecen circunstancias especiales de cada régimen, tales como servicios prestados que deben incluirse necesariamente en el precio, forma de desglose de la factura, revisiones de precios, etc., siendo peculiar en este sentido la regulación de los viajes combinados, ya que la consideración de tal servicio turístico viene dada precisamente por la venta conjunta, mediante un precio global, de distintos servicios.

La LTA contiene en su régimen sancionador diferentes tipos infractores aplicables a las conductas que contraríen la normativa sobre precios y tarifas. Así, será considerado infracción leve el incumplimiento de las disposiciones sobre la publicidad de los precios de los servicios (artículo 70.7), mientras que constituyen infracciones graves tanto el cobro o el intento de cobro a las personas usuarias de precios superiores a los publicitados o expuestos al público (artículo 71.15), como la negativa a la expedición de factura o tique, o, habiendo expedido el tique mecánico, la negativa a realizar la correspondiente factura desglosada especificando los distintos conceptos, a solicitud de la persona usuaria de servicios turísticos (artículo 71.16).

Hay que reseñar, por último, que tanto los precios como el régimen de facturación se rigen por la normativa general que los regula, en este caso el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias y el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, respectivamente.

3.6. Clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico

3.6.1. Clasificación por tipo de establecimiento

Tradicionalmente, los establecimientos de alojamiento turístico han sido objeto de clasificación administrativa, en función de la cual se exigían más o menos requisitos, de manera que se reconozca la variedad en la oferta de alojamiento, con distintas calidades aunque procurando mantener siempre un mínimo, de manera que los usuarios puedan optar en función de numerosas circunstancias, fundamentalmente de los recursos de los que dispongan, ya que, con carácter general, a mayor clasificación se acompaña un mayor precio.

El artículo 33.1 de la LTA es el que contempla esta clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico, afirmando que éstos se clasifican por grupos, categorías, modalidades y, en su caso, especialidades, atendiendo, entre otras circunstancias, a su ubicación territorial y a las características de los servicios ofrecidos. Se entiende, pues, que el grupo, la categoría y la modalidad son obligatorios, aunque en algunos casos el grupo se confunde con el tipo de alojamiento, mientras que la especialidad es una opción voluntaria a la que puede acogerse el empresario turístico que pretende dirigir su negocio a un determinado segmento.

Los distintos grupos están fijados en la propia LTA, que distingue los casos de los establecimientos hoteleros, divididos en cuatro grupos (hoteles, hoteles-apartamentos, hostales y pensiones) y de los establecimientos de apartamentos turísticos, divididos en dos grupos (edificios/complejos y conjuntos). Tanto las categorías como las modalidades y las especialidades se contemplan en los propios reglamentos reguladores de cada tipo de establecimiento, los cuales señalan cuáles son y los requisitos a cumplir en cada caso en función de esta clasificación.

A continuación se expone una tabla que resume los distintos tipos de establecimientos de alojamiento turístico y la clasificación establecida para cada uno de ellos.

– Establecimientos hoteleros.

Grupo	Categoría	Modalidad	Especialidad
Hoteles y hoteles-apartamentos	<ul style="list-style-type: none"> – Cinco estrellas – Cuatro estrellas – Tres estrellas – Dos estrellas – Una estrella 	<ul style="list-style-type: none"> – Playa – Ciudad – Rural – Carretera 	<ul style="list-style-type: none"> – Vinculados a una modalidad: <ul style="list-style-type: none"> · Moteles (carretera) · Albergues (rural) · De montaña (rural) · De naturaleza (rural) – No vinculados a una modalidad <ul style="list-style-type: none"> · Deportivos · Familiares · Gastronómicos · De congresos y negocios · Monumentos e inmuebles protegidos

Grupo	Categoría	Modalidad	Especialidad
Hostales	<ul style="list-style-type: none"> - Dos estrellas - Una estrella 	<ul style="list-style-type: none"> - Playa - Ciudad - Rural - Carretera 	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculados a una modalidad: <ul style="list-style-type: none"> · Moteles (carretera) · Albergues (rural) · De montaña (rural) · De naturaleza (rural) - No vinculados a una modalidad <ul style="list-style-type: none"> · Deportivos · Familiares · Gastronómicos · De congresos y negocios · Monumentos e inmuebles protegidos
Pensiones	<ul style="list-style-type: none"> - Única 	<ul style="list-style-type: none"> - Playa - Ciudad - Rural - Carretera 	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculados a una modalidad: <ul style="list-style-type: none"> · Moteles (carretera) · Albergues (rural) · De montaña (rural) · De naturaleza (rural) - No vinculados a una modalidad <ul style="list-style-type: none"> · Albergues turísticos · Deportivos · Familiares · Gastronómicos · De congresos y negocios · Monumentos e inmuebles protegidos

- Establecimientos de apartamentos turísticos.

Grupo	Categoría	Modalidad	Especialidad
- Edificios/ complejos	<ul style="list-style-type: none"> - Cuatro llaves - Tres llaves - Dos llaves - Una llave 	<ul style="list-style-type: none"> - Playa - Ciudad - Rural - Carretera 	<ul style="list-style-type: none"> - No vinculados a una modalidad: <ul style="list-style-type: none"> · Monumentos e inmuebles protegidos · De naturaleza · Deportivos · Familiares - Vinculados a una modalidad: <ul style="list-style-type: none"> · Las relacionadas en el Decreto 20/2002 (rural) · Casas-cueva (ciudad)
- Conjuntos	<ul style="list-style-type: none"> - Dos llaves - Una llave 	<ul style="list-style-type: none"> - Playa - Ciudad - Rural - Carretera 	<ul style="list-style-type: none"> - No vinculados a una modalidad: <ul style="list-style-type: none"> · Monumentos e inmuebles protegidos · De naturaleza · Deportivos · Familiares - Vinculados a una modalidad: <ul style="list-style-type: none"> · Las relacionadas en el Decreto 20/2002 (rural) · Casas-cueva (ciudad)

- Casas rurales. Aunque no se señale así de forma expresa, parece evidente que la modalidad de este tipo de establecimientos es la modalidad rural.

Categoría	Especialidad
<ul style="list-style-type: none"> - Básica - Superior 	<ul style="list-style-type: none"> - Agroturismo - Albergue - Aulas de la naturaleza - Casa forestal - Casa molino - Casas-cueva - Chozas y casas de huerta - Cortijo - Granja-escuela

Categoría	Especialidad
	<ul style="list-style-type: none"> - Hacienda - Refugio - Alojamientos especiales

- Campamentos de turismo.

Categoría	Modalidad	Especialidad
<ul style="list-style-type: none"> - Lujo - Primera - Segunda - Tercera 	<ul style="list-style-type: none"> - Playa - Ciudad - Rural - Carretera 	<ul style="list-style-type: none"> - Campamento-cortijo

- Por su peculiar naturaleza, los complejos turísticos rurales carecen de clasificación, aunque pueden tener cualquiera de las especialidades de las casas rurales.

3.6.2. Exoneración en el cumplimiento de requisitos

Como hemos señalado, en función de la clasificación pretendida se exige el cumplimiento de una serie de requisitos. Sin embargo, la norma prevé la existencia de supuestos en los que los explotadores de establecimientos de alojamiento turístico pueden verse eximidos en el cumplimiento de algunos de estos requisitos.

Esta figura tiene su antecedente en las dispensas, institución existente en la anterior Ley 12/1999 y en los distintos decretos reguladores de los establecimientos de alojamiento turístico. Se trataba de un trámite incluido en el procedimiento general de acceso a la actividad, con gran carga discrecional, basada en una solicitud genérica por parte de un empresario turístico, que incluía la petición de exoneración en el cumplimiento de cualquier requisito relativo a la clasificación del establecimiento, requisitos que no estaban tasados, y en el que solía bastar un informe favorable para resolver positivamente la dispensa, la cual se otorgaba mediante resolución.

La LTA excluyó de su articulado la figura de las dispensas pero dispuso la posibilidad de exonerar el cumplimiento de requisitos en materia de clasificación a los establecimientos de alojamiento, aunque especifica que se trata de un procedimiento excepcional, cuyos supuestos y requisitos deben ser fijados por vía reglamentaria. El artículo 33.2 se refiere a esta figura en estos términos:

“Excepcionalmente, mediante resolución motivada y previo informe técnico, la Consejería competente en materia de turismo podrá exonerar del cumplimiento de algunos de los requisitos exigidos para otorgar una determinada clasificación a un establecimiento turístico.

Se determinarán reglamentariamente tanto los requisitos como los supuestos objeto de esta exoneración”.

La redacción del artículo da a entender así que es necesaria y obligatoria la existencia de unos supuestos y unos requisitos tasados, a efectos de poder exonerarse en el cumplimiento de algunas prescripciones normativas, derivando al posterior desarrollo reglamentario la determinación de los mismos. Estos supuestos y requisitos han sido desarrollados en el Decreto 143/2014, que regula la organización y el funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía, por lo que tanto los mismos como el procedimiento se expondrán al tratar dicho Registro.

3.6.3. Vigencia y modificación de la clasificación

Como puede resultar lógico, la clasificación de un establecimiento se vincula al cumplimiento de los requisitos exigidos y a su mantenimiento en el tiempo, de manera que si el establecimiento deja de cumplir con las prescripciones que se le exigen para la clasificación que ostenta, dejará igualmente de tener dicha clasificación. Y añade la LTA, en su artículo 33.3, que la modificación de las circunstancias existentes al reconocer la clasificación, lo que equivale al incumplimiento de los requisitos exigidos para la misma, podrá provocar que la Consejería competente en materia de turismo revise dicha clasificación.

Este procedimiento puede iniciarse de dos maneras: bien a petición del interesado, mediante la presentación de una declaración responsable en la que manifiesta su intención de ser clasificado en un grupo o categoría inferior, bien a través de la actuación de la propia Administración turística, fundamentalmente a través de la inspección, que detecta el incumplimiento de los requisitos exigidos.

El procedimiento de reclasificación, en el que debe darse audiencia en todo caso al titular del establecimiento, puede dar lugar a dos efectos o consecuencias, además del propio archivo del mismo. Por un lado, puede dar lugar a una efectiva reclasificación del establecimiento en un grupo o categoría inferior, siempre y cuando cumpla con las prescripciones exigidas al mismo. Y, por otro lado, puede dar lugar a la cancelación de la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, al no cumplir el establecimiento con los requisitos básicos previstos para el tipo de menor categoría.

También prevé el artículo 33 de la LTA, en su apartado 4, las consecuencias de posibles cambios normativos que afecten a los requisitos exigidos para una determinada clasificación, haciendo constar que deberá establecerse un plazo de adaptación para el mantenimiento de la clasificación que se ostentaba, lo que constituye una actuación general de derecho transitorio cuando se producen modificaciones normativas.

3.7. La declaración responsable para la clasificación

El artículo 34 de la LTA regula el procedimiento necesario para el inicio en la prestación del servicio turístico de alojamiento cuando se trata de establecimientos. En estos casos,

el procedimiento difiere del establecido con carácter general para el resto de servicios, incluso para los alojamientos que no tienen como base un inmueble no considerado como establecimiento (viviendas turísticas de alojamiento rural y viviendas con fines turísticos), a los que se exige únicamente, salvo a los guías de turismo, la presentación de una declaración responsable de inicio. El mencionado artículo 34 dispone lo siguiente:

“1. Las personas interesadas en la construcción, ampliación o reforma de un establecimiento de alojamiento turístico sujeto a clasificación administrativa presentarán ante el Ayuntamiento competente, junto con la solicitud de la licencia de obras, la documentación establecida reglamentariamente, con declaración responsable expresa de que el establecimiento proyectado reúne los requisitos previstos en la normativa aplicable para ostentar una determinada clasificación turística de acuerdo con el grupo, categoría, modalidad y, en su caso, especialidad del establecimiento proyectado.

2. En el plazo máximo de diez días desde la presentación de la solicitud, el Ayuntamiento remitirá la documentación y la declaración a las que se refiere el apartado 1 a la Consejería competente en materia de turismo, que comprobará la adecuación de la declaración responsable a la normativa turística reguladora de la clasificación aplicable al establecimiento proyectado en el plazo de un mes a partir de la fecha de recepción de aquéllas, pudiendo reformular la clasificación pretendida, lo que deberá ser objeto de notificación a la persona interesada y al Ayuntamiento.

Transcurrido el plazo señalado en el párrafo anterior sin que la Consejería hubiera comunicado o notificado objeciones, se considerará conforme con el proyecto.

3. Finalizadas las obras de construcción, ampliación o reforma, la persona interesada presentará ante la Consejería competente en materia de turismo la documentación preceptiva y la declaración responsable a la que se refiere el artículo 38.2 de la presente Ley, incluyendo en esta última declaración expresa sobre la adecuación del establecimiento a la normativa reguladora de la clasificación de los establecimientos turísticos cuyo reconocimiento se solicite. La Consejería competente en materia de turismo deberá remitir copia de la resolución de inscripción del establecimiento en el Registro de Turismo de Andalucía a los Ayuntamientos afectados”.

De lo expresado en la norma, se destacan los siguientes hitos o trámites en el procedimiento:

- a) Presentación por el interesado de una declaración responsable de clasificación, en la que manifiesta que cumple con todos los requisitos que la normativa exige para una determinada clasificación administrativa. En esta declaración, el interesado deberá incluir las posibles exenciones en el cumplimiento de requisitos así como las medidas compensatorias a adoptar.

Como particularidad, dicha declaración no se presenta ante la Administración turística, competente en materia de clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico.

co, sino ante el Ayuntamiento del municipio donde radique el establecimiento, junto a la preceptiva solicitud de licencia de obras, licencia que sí es de competencia municipal. El Ayuntamiento viene obligado a remitir dicha declaración, junto a la documentación requerida reglamentariamente y que se contiene en el artículo 16.1 del Decreto 143/2014, a la administración competente, la turística.

b) Emisión de informe por parte de la Administración turística, en la que ésta debe pronunciarse sobre la adecuación o no del proyecto presentado con lo estipulado en la normativa en función de la clasificación declarada. Más que como requisito previo o traba impuesta a mitad del procedimiento, el informe puede suponer una fuente importante de conocimiento e información práctica para el empresario turístico, dada la cantidad de requisitos distintos que se exigen a las instalaciones que van a formar el establecimiento, de manera que muchas veces surgen dudas sobre la aplicación de unos u otros requisitos, por lo que este informe previo puede aclarar la situación, más aún cuando se prevé la posibilidad por parte de la Administración de proponer una clasificación distinta.

Este informe puede ser:

- Favorable, si de la documentación aportada se deduce que el establecimiento pretendido cumple con los requisitos exigidos para la misma clasificación que declara.
- Desfavorable, si de dicha documentación se constata que el establecimiento no cumple los requisitos previstos para la clasificación declarada ni para ningún supuesto de clasificación como establecimiento de alojamiento turístico.
- Informe de reformulación de la clasificación, mediante el cual, y a la vista de la documentación presentada, se observa que el establecimiento no cumple con las prescripciones concretas de la clasificación pretendida pero sí para un grupo o categoría inferior, por lo que la Administración turística propone una clasificación distinta, a la que se adapta el proyecto presentado por el interesado.

El informe, que debe notificarse tanto al interesado como al Ayuntamiento del municipio donde radica el establecimiento, debe evacuarse en un mes, transcurrido el cual los efectos son similares a los del silencio positivo, de manera que el proyecto de entiende conforme con la clasificación declarada.

c) Presentación por el interesado de una declaración responsable de inicio de la actividad ante la Administración turística, una vez realizadas las obras en el establecimiento, cuyo contenido se expresa en el artículo 38.2 de la LTA, en el Capítulo dedicado al Registro de Turismo de Andalucía, por lo que se verá posteriormente. A la misma deberá añadir declaración de conformidad del establecimiento a la normativa reguladora de la clasificación del establecimiento turístico que corresponda.

Una vez inscrito el establecimiento en el Registro de Turismo de Andalucía, y al igual que sucede con todos los servicios turísticos inscritos, se deberá remitir una copia de la resolución al Ayuntamiento donde radique el establecimiento, para su conocimiento y a efectos de que pueda llevar a cabo las comprobaciones que estime oportunas en relación con las materias sobre las que tenga competencias y que afecten al establecimiento inscrito.

4. EL REGISTRO DE TURISMO DE ANDALUCÍA

4.1. Introducción y antecedentes

El Registro de Turismo ha sido la base sobre la que ha ido pivotando la regulación de los distintos servicios turísticos. La inclusión de estos servicios en el Registro ha sido una obligación constante para sus titulares o prestadores, de manera que la ausencia de inscripción de un determinado establecimiento provocaba directamente la consideración de clandestino, debiendo cesar en la actividad y pudiendo ser objeto del correspondiente procedimiento sancionador. Esta obligación ha venido exigiéndose en los distintos reglamentos reguladores de este instrumento, en las distintas denominaciones que ha tenido en su regulación andaluza:

- Registro de Empresas Turísticas, creado y regulado por la Orden de la Consejería de Turismo, Comercio y Transportes de 12 de junio de 1984.
- Registro de Establecimientos y Actividades Turísticas, regulado por el Decreto 15/1990, de 30 de enero.
- Registro de Turismo de Andalucía, denominación que aún conserva, regulado por el Decreto 35/2008, de 5 de febrero, modificado por el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, y derogado por el vigente Decreto 143/2014, de 21 de octubre.

La adaptación a la normativa europea de servicios referenciada con anterioridad ha afectado de manera considerable a la configuración y naturaleza del Registro de Turismo de Andalucía (en adelante, el Registro o RTA). Con anterioridad a la misma, el Registro tenía carácter constitutivo o habilitante, de manera que ningún servicio declarado turístico podía iniciarse o ejercerse sin la previa inscripción. El Registro era el elemento nuclear pues con anterioridad al acceso al mismo se producían tanto las verificaciones del cumplimiento de los requisitos de cada servicio, especialmente los relativos a su clasificación administrativa, como el control de la existencia de otras licencias o autorizaciones exigidas por otras administraciones públicas, lo que conllevaba la solicitud y obtención de informes favorables previos con carácter preceptivo y vinculante, de manera que el carácter negativo de estos informes devenía en denegación de la inscripción y, consecuentemente, la imposibilidad de ejercer la actividad turística. A ello hay que añadir el carácter desestimatorio ante la ausencia de resolución de la solicitud de inscripción en el Registro.

Hay que resaltar que, con anterioridad, el procedimiento de inscripción de los distintos servicios en el RTA no sólo se encontraba en el decreto regulador del mismo, sino que venía

complementado y desarrollado en los reglamentos reguladores de cada tipo de servicio o establecimiento, y así se encontraban referenciados en los siguientes decretos:

- Decreto 20/2002 (alojamientos en el medio rural y empresas organizadoras de actividades de turismo activo), Capítulo I.
- Decreto 202/2002 (oficinas de turismo), Sección 2ª del Capítulo II.
- Decreto 301/2002 (agencias de viajes), Capítulo III
- Decreto 164/2003 (campamentos de turismo), Capítulo III.
- Decreto 47/2004 (establecimientos hoteleros), Capítulo IV.

Todos estos reglamento reguladores de los distintos servicios o establecimientos turísticos, aún en vigor, han sido modificados por el mencionado Decreto 80/2010, siendo derogados los capítulos, secciones o artículos que regulaban el procedimiento de inscripción en el Registro, de manera que el procedimiento se encuentra únicamente en la Ley turística y en el Decreto que regula la organización y el funcionamiento del Registro de Turismo.

4.2. Estructura y tipos de asientos

La estructura del Registro se ha simplificado, de manera que, en función de lo expresado en la clasificación expuesta cuando se trataron los distintos regímenes de intervención administrativa, el mismo se divide en cuatro secciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 143/2014:

- a) Servicios turísticos desarrollados reglamentariamente.
- b) Servicios turísticos que carezcan de desarrollo reglamentario.
- c) Actividades con incidencia en el ámbito turístico.
- d) Aquellos actos cuya norma de aplicación establezca si inscripción o anotación.

En cuanto a los tipos de asientos a efectuar en el RTA, aún cuando se ha mantenido su diferenciación en inscripciones, anotaciones y cancelaciones, también se ha producido una simplificación y homogeneización de los mismos. Con anterioridad, y en relación con el inicio de la actividad, podían producirse inscripciones o anotaciones, en función del tipo de servicio y sin que tuviera relevancia la obligatoriedad de constancia registral. Con la regulación actual, los asientos afectan a los siguientes actos y servicios:

- En cuanto al inicio de la actividad, serán objeto de inscripción los servicios y establecimientos que tengan obligación de constar en el Registro, mientras que serán objeto de anotación aquellos servicios, actividades o actos cuyo acceso al Registro sea voluntario.
- En cuanto a los cambios en el ejercicio de la actividad, serán objeto de inscripción aquéllos que afecten a requisitos esenciales de los servicios y establecimientos desarrollados reglamentariamente, fundamentalmente los relativos a su clasificación

administrativa, siendo objeto de anotación el resto de variaciones no sustantivas de los mismos.

- En cuanto al cese de la actividad, serán objeto de cancelación aquellos servicios o establecimientos cuyo inicio exija la constancia registral, estos es, los servicios desarrollados reglamentariamente.

4.3. Naturaleza y fines

4.3.1. Naturaleza

Señala el artículo 37.4 de la LTA que el Registro de Turismo de Andalucía tiene naturaleza administrativa y carácter público y gratuito, naturaleza y carácter vueltos a reiterar en el artículo 2.1 del Decreto 143/2014, que añade además que “salvo en los casos en los que así se establezca de manera expresa en norma con rango de ley, el Registro carece de carácter habilitante o autorizatorio, no constituyendo la inscripción o anotación en el mismo un requisito previo para el inicio o ejercicio de la actividad turística.” De las definiciones anteriores, se establecen las características que se exponen a continuación.

El Registro tiene naturaleza administrativa. La doctrina suele diferenciar entre los registros jurídicos, cuya características principales serían las de dar certeza y seguridad jurídica a lo contenido en los mismos, y los registros administrativos, sirviendo estos básicamente para labores de información y estadísticos, de manera que afectan a la actuación administrativa pero no a la actuación entre los particulares. Con independencia de la exactitud de esta diferenciación, lo cierto es que, tras las últimas modificaciones, el RTA se encuadra exactamente en la segunda definición, al tener como fines fundamentales la información y la labor estadística, además de ser la base de la Administración turística a la hora de desarrollar su actividad inspectora y planificadora.

Por otra parte, el Registro tiene carácter público. Ello implica que la información contenida en el mismo, salvo aquellos datos sensibles amparados por la normativa de protección de datos, es accesible a todo el mundo. Al acceso al Registro le son pues aplicables las normas generales sobre accesos a los registros públicos. En este sentido, el artículo 35.h) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala entre los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas el del acceso a la información pública, archivos y registros. Este derecho se desarrolla en el artículo 37 de dicho cuerpo legal, al establecer el derecho de los ciudadanos a “acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”.

En el mismo sentido, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que deroga la Ley 30/1992, establece como derecho de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas el del “acceso a

la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico” (artículo 13).

Este derecho ha sido redefinido conforme a las nuevas normas sobre transparencia, que pretenden hacer más efectivo y sencillo, sin exceso de formalidades, el acceso de los ciudadanos a la información, acceso que, tal y como dispone el artículo 134.b) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, comprende en todo caso los archivos y registros. Las normas sobre transparencia vigentes y aplicables al acceso de los ciudadanos a los datos contenidos en el Registro son:

- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En la propia Exposición de Motivos de la Ley de transparencia andaluza se visualiza el acceso a la información pública como auténtico derecho, lo que deriva “en su vertiente procedimental” en la regla general del acceso a dicha información, constituyendo la excepción la denegación o limitación de ese acceso, que de darse deberá ser debidamente motivada. La propia Ley establece entre sus principios básicos el de transparencia, en cuya virtud “toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley”, y el de libre acceso a la información, lo que lleva a que cualquier persona pueda solicitar ese acceso.

En el caso del RTA, casi toda la información incluida en el mismo goza de ese carácter público, salvo los datos relativos a las sanciones, ya que se trata en general de datos excluidos del régimen de aplicación de la normativa sobre protección de datos personales, bien por referirse a datos de personas jurídicas bien por tratarse de datos de personas físicas relativos a su actividad empresarial.

Otra de las características del Registro es su carácter gratuito. Este carácter también se presenta acorde con la normativa sobre transparencia y, así, entre los principios básicos del acceso a la información, la mencionada Ley 1/2014 establece el de gratuidad, en cuya virtud “el acceso a la información y las solicitudes de acceso serán gratuitos, sin perjuicio de las exacciones que puedan establecerse por la expedición de copias o soportes o la transposición de la información a un formato diferente al original.” Todas las actuaciones relativas al inicio, modificaciones o cancelación de los distintos servicios, actividades o actos que tienen entrada en el RTA, y que deben tener su reflejo en un asiento en el mismo, son gratuitas, no generan como tal ningún coste a los interesados.

La única exacción que existe actualmente se refiere a la tasa relativa a los guías de turismo, referida a la habilitación de los mismos y a la expedición del carné, pero dicha tasa se aplica sobre la propia autorización, no sobre la inscripción de la misma en el Registro, que se produce de oficio por la propia Administración una vez llevada cabo la habilitación.

La principal novedad entre las características del Registro es su carácter meramente declarativo o, si se quiere, la ausencia de carácter autorizatorio o habilitante. El que este carácter esté explicitado en el decreto regulador del RTA pero no en la ley turística no quiere decir que ese carácter habilitante existiera con anterioridad a la entrada en vigor del mismo. Tras la adaptación a la normativa europea de servicios, el RTA perdió su naturaleza constitutiva, únicamente se ha formalizado dicho carácter en la redacción del actual Decreto 143/2014, lo cual reviste su importancia al establecer el artículo 17.1 *in fine* de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, que “las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.”

4.3.2. Fines

En cuanto a los fines del Registro, los mismos derivan de la referida ausencia de carácter constitutivo del mismo.

Establece el artículo 37.2 de la LTA que el Registro tiene por finalidad básica servir de instrumento de conocimiento del sector de forma que facilite las actividades de control, programación y planificación atribuidas a la Administración turística, así como el suministro de información a las personas interesadas.

Por su parte, el Decreto 143/2014 desarrolla estos fines en su artículo 2.2:

- a) Servir de instrumento de conocimiento y como fuente de actividades estadísticas relacionadas con la actividad del sector turístico.
- b) Facilitar la actividad de control por parte de la Administración Turística de aquellos que presten servicios turísticos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- c) Facilitar las actividades de promoción, programación y planificación atribuidas a la Administración Turística.
- d) Facilitar a las personas interesadas información acerca de los sujetos y establecimientos que desarrollen actividades y presten servicios turísticos”.

De conformidad con lo expresado, el Registro se configura como una importante fuente de información, de manera que a partir del mismo se conozca la realidad de la actividad turística en sus distintas manifestaciones, tanto para los usuarios como para la propia Administración, de forma que puedan llevarse a cabo de manera ordenada tanto las actuaciones de inspección como las de promoción y planificación del turismo.

4.4. Inscripción previa a la adaptación a la normativa europea de servicios

Para poder observar la diferencias entre la reglamentación del Registro de Turismo antes y después de la adaptación a la normativa europea de servicios, vamos a acudir a la regulación

llevada a cabo en origen por el Decreto 35/2008, especialmente de los establecimientos de alojamiento turístico, y a la resultante de la modificación de dicha norma por el Decreto 80/2010.

La Ley 12/1999 ya establecía la obligatoriedad de inscripción con carácter previo en el RTA, y así señalaba en su artículo 28.2 que "... quienes se dediquen en nombre propio y de manera habitual y remunerada a la prestación de algún servicio turístico deberán estar inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía."

El artículo 35 de la Ley 12/1999 señala el carácter obligatorio y los efectos de la inscripción (y de la ausencia de la misma):

"1. Será obligatoria la inscripción registral de todos los sujetos y establecimientos turísticos a que se refiere el apartado primero del artículo anterior [establecimientos de alojamiento turístico, establecimientos de restauración turística, empresas de intermediación turística, guías de turismo, asociaciones, fundaciones y entes cuya finalidad esencial sea el fomento del turismo, oficinas de turismo, palacios de congresos de Andalucía, la oferta complementaria de ocio que reglamentariamente se determine y cualquier otro establecimiento o sujeto que se determine reglamentariamente] aunque no concurra en aquéllos la condición de empresarios o la prestación de los servicios turísticos no se realice en establecimientos permanentemente abiertos al público.

2. La inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía será requisito indispensable para el inicio de la prestación de los servicios turísticos. Igualmente, será requisito imprescindible para poder acceder a las ayudas y subvenciones que conceda la Consejería competente en materia turística.

3. La falta de inscripción registral de los sujetos y establecimientos a que se refiere el apartado primero será suficiente para la calificación como clandestina de la prestación del servicio turístico de que se trate".

Por su parte, el Decreto 35/2008 regulaba el procedimiento de inscripción en el Capítulo III con carácter general y en el Capítulo IV con las especificidades de los establecimientos de alojamiento turístico.

Con carácter general, el procedimiento de inscripción era el siguiente:

1. Inicio mediante solicitud del interesado, a la que se debía acompañar necesariamente de diversa documentación, entre la cual figuraban la escritura de apoderamiento en caso de representación, la licencia municipal de apertura y el título suficiente para el funcionamiento del establecimiento o actividad.

2. Calificación jurídica de la documentación presentada a efectos de determinar su validez y el cumplimiento de los requisitos exigidos.
3. Trámite de subsanación o de modificación o mejora voluntaria.
4. Resolución de la inscripción y notificación al interesado.

De lo anterior, se desprenden diversas consecuencias:

- Con anterioridad a la inscripción se exige no sólo el cumplimiento de los requisitos sino la efectiva acreditación de los mismos y de las circunstancias personales por parte de la persona interesada.
- Se exige no sólo la acreditación del cumplimiento de requisitos estrictamente turísticos relacionados con la clasificación administrativa sino también la acreditación de la obtención de licencias o autorizaciones de otras administraciones públicas, como es el caso de la licencia municipal de apertura.
- La subsanación se refiere no sólo a defectos de la solicitud sino también a la falta de aportación de documentación, incluida la referida a licencia o autorizaciones de otras administraciones públicas distintas a la turística.
- Silencio negativo: la falta de resolución expresa en plazo sobre la inscripción del establecimiento o servicio (tres meses) tiene como efectos la desestimación de la solicitud.

En relación con la inscripción de los establecimientos de alojamiento turístico, el Decreto añadía otros trámites y requisitos más exigentes, a saber:

1. Calificación previa del establecimiento: presentación junto a la solicitud de la documentación necesaria para realizar la calificación previa del proyecto por parte de la administración turística, de acuerdo con la clasificación solicitada (grupo, categoría, modalidad y, en su caso, especialidad), calificación que será anotada en el propio Registro de Turismo.
2. Informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de urbanismo sobre la legalidad urbanística del proyecto
3. Solicitud de inscripción en el Registro de Turismo.

Así, a las consecuencias señaladas con anterioridad, se unen las siguientes:

- Se exige, de nuevo, el cumplimiento de la legalidad asociada a otros sectores, en este caso, el urbanístico. El informe que debe evacuar la Consejería competente en materia de urbanismo es preceptivo y tiene carácter vinculante. Tanto la falta de evacuación del mismo en plazo como su carácter negativo provocan la desestimación de la solicitud de inscripción.

- La calificación y su anotación registral constituyen, a su vez, requisitos para la obtención de la correspondiente licencia municipal, ya que los Ayuntamientos deben exigir un certificado acreditativo de lo anterior al iniciar la tramitación del procedimiento, licencia que a su vez será exigida por la administración turística antes de proceder a la inscripción en el Registro de Turismo del correspondiente establecimiento o servicio.
- Vigencia de la calificación de un año (ampliable a tres años en casos debidamente justificados), de manera, que transcurrido este plazo sin que se haya procedido a la construcción, reforma o ampliación del establecimiento y procedido a la presentación de la solicitud de inscripción, la calificación decae y el procedimiento caduca, debiendo el interesado proceder al inicio de todos los trámites.
- Tanto la calificación previa como la inscripción definitiva deben llevarse a cabo en el plazo estipulado (tres meses en ambos casos), teniendo como efecto, en caso contrario, la desestimación de la solicitud por silencio.
- Notificada la resolución de inscripción, no podía iniciarse la actividad hasta que se comunicaran a la administración turística los datos del director del establecimiento, para su constancia y anotación registral.

Además de todo lo anterior, la documentación a presentar se incrementaba con lo exigido en los distintos reglamentos que regulan los diferentes tipos de alojamiento turístico. Y así, por ejemplo, el Decreto 47/2004, que regula los establecimientos hoteleros, exigía presentar junto a la solicitud de inscripción provisional diversa documentación de carácter personal (acta fundacional y estatutos de las personas jurídicas) y técnico (cédula urbanística, memora descriptiva de la obra, plano de la edificación). Igualmente exigía, junto a la solicitud de inscripción definitiva, otros documentos como plano conjunto en edificios, memoria y planos de distribución interior, relación de precios del alojamiento, etc.

Como se observa de todo lo anterior, toda la carga recaía sobre el interesado antes de que pudiera iniciar o desarrollar una actividad turística, ya que el control de todos los requisitos se llevaba a cabo a priori, con anterioridad a la inscripción registral, requisitos que incluso se encontraban en distintas normas turísticas. Y además, se exigía la acreditación de requisitos no estrictamente turísticos, y cuyo cumplimiento dependía de la prontitud en la actuación de otras administraciones, pudiéndose denegarse la inscripción únicamente por la falta de contestación en plazo de las mismas (por ejemplo, en la entrega de la licencia de apertura o en la emisión de informe urbanístico).

4.5. Inscripción tras la adaptación a la normativa europea de servicios

Tras las modificaciones operadas por la Ley 3/2010 y el Decreto 80/2010, que modificaron la LTA y el Decreto 35/2008, respectivamente, el acceso al Registro se ha hecho más sencillo, al eliminarse todo tipo de controles *ex ante*, basándose las inscripciones y anotaciones en dicho Registro en una simple declaración de voluntad de la persona interesada. Ahí quedaron marcadas las bases de la naturaleza y efectos del Registro, que se mantienen en la actualidad en la normativa que regula el turismo en general y el RTA en particular.

La regulación actual del Registro de Turismo de Andalucía se encuentra únicamente en la LTA, de manera más concisa, y en el Decreto 143/2014, de 21 de octubre, reglamento dedicado a regular de manera pormenorizada su organización y funcionamiento. Toda la regulación procedimental de las inscripciones o anotaciones contenida en los decretos reguladores de los distintos servicios o establecimientos turísticos, salvo algunas meras referencias a la propia inscripción, ha sido derogada, de manera que el procedimiento se ha simplificado y aclarado, siendo similar para todos.

Podemos establecer distintos regímenes de acceso al Registro, con diferentes efectos y consecuencias, en función del servicio, establecimiento o actividad turística.

Una primera diferenciación podemos hacerla en función de la obligatoriedad de la constancia en el Registro, constando los siguientes grupos:

- Servicios turísticos desarrollados reglamentariamente. En este grupo están incluidos los servicios que el artículo 28.1 de la LTA declara como turísticos y que, a su vez, cuentan con reglamento regulador. Son aquellos determinados en el artículo 37.1 de la citada Ley:
 - Establecimientos de alojamiento turístico.
 - Agencias de viajes que organicen o comercialicen viajes combinados.
 - Guías de turismo.
 - Oficinas de turismo.
 - Empresas organizadoras de actividades de turismo activo.
 - Servicios turísticos que reglamentariamente se determinen.

A los anteriores hay que añadir las viviendas turísticas de alojamiento rural y las viviendas con fines turísticos que, sin tener la consideración de establecimientos de alojamiento, sí constituyen tipos de alojamientos turísticos que cuentan con desarrollo reglamentario.

Todos estos servicios deben constar inscritos de forma obligada en el RTA, debiendo sus titulares presentar la correspondiente declaración responsable, salvo en el caso de los guías de turismo, cuyo acceso tiene lugar mediante la inscripción de la habilitación debidamente otorgada por la administración turística.

Igualmente, el Decreto regulador del Registro establece los establecimientos, personas y empresas que deben ser objeto de inscripción, y que se incluyen en este primer grupo:

- a) Establecimientos de alojamiento turístico.
- b) Agencias de viajes que organicen o comercialicen viajes combinados.
- c) Guías de turismo.
- d) Oficinas de turismo.
- e) Empresas organizadoras de actividades de turismo activo.
- f) Viviendas turísticas de alojamiento rural.
- g) Otros servicios turísticos que se desarrollen reglamentariamente y en los que así se determine.

- Servicios turísticos sin desarrollo reglamentario y actividades con incidencia en el ámbito turístico. Se incluyen en este grupo los servicios declarados turísticos pero que no disponen de reglamento de desarrollo (la organización de actividades integrantes del turismo ecológico o ecoturismo, la restauración y el catering turísticos y las actividades dirigidas a la organización de congresos, convenciones u otros eventos) así como las actividades que el artículo 29 de la LTA considera que tienen incidencia en el ámbito turístico:
 - Las actividades deportivas.
 - El ocio, entretenimiento y esparcimiento.
 - Los balnearios, spas u otras instalaciones o actividades saludables.
 - Las actividades de intermediación de servicios turísticos distintas a la organización o comercialización de viajes combinados.
 - Las actividades dirigidas a prestar servicios de recepción a las personas usuarias turísticas.
 - Las actividades relacionadas con el conocimiento de la lengua castellana por personas extranjeras, así como la prestación de servicios que potencien el turismo cultural y el flamenco en Andalucía.
 - El transporte turístico.

Estos servicios y actividades pueden tener acceso al Registro de Turismo, si bien el mismo es voluntario para sus titulares, a cuyo efecto deberán presentar la correspondiente comunicación previa para su anotación.

- Actividades cuya reglamentación exija la inscripción en el Registro, tales como las declaraciones de interés turístico. En estos casos, será su propia normativa la que contemple la forma, el procedimiento para acceder al mismo así como los efectos de la inscripción o anotación.

En función de la clasificación anterior, se establece la estructura del Registro. Con anterioridad, éste estaba dividido en tantas secciones como servicios o tipos de establecimientos, así como diferentes actos, entidades o rutas, de manera que la creación y regulación de nuevos servicios o tipos debía conllevar la creación de una nueva sección. El artículo 6.1 del derogado Decreto 35/2008, estructuraba el Registro en las siguientes secciones:

- a) Alojamiento turístico.
- b) Restauración.
- c) Agencias de viajes.
- d) Centrales de reservas (suprimido en su momento por el Decreto 80/2010).
- e) Organización profesional de congresos y ferias.
- f) Guías de turismo.
- g) Fomento del turismo.
- h) Oficinas de turismo.
- i) Palacios de congresos.
- j) Turismo activo.

- k) Turismo ecológico o ecoturismo.
- l) Declaraciones de interés turístico.
- m) Rutas turísticas.
- n) Otros servicios respecto de los que sea necesaria la inscripción para que los sujetos que los prestan puedan ser beneficiarios de subvenciones, ayudas u otras medidas de fomento en el ámbito turístico.

Como se observa, junto a los servicios regulados y controlados por la administración turística había un heterogéneo grupo de actividades que se anotaban de manera independiente.

4.6. Inscripción sobre la base de una declaración responsable

La inscripción de los distintos servicios turísticos en el RTA continúa siendo obligatoria, y así lo constata el artículo 38.1 de la LTA que señala que “las personas y establecimientos turísticos a que se refiere el apartado primero del artículo anterior deberán figurar inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía”. Conforme al principio de eficacia nacional de los medios de intervención administrativa, el propio artículo 38.1 establece una excepción a esta obligación, la de los prestadores ya establecidos en otra Comunidad Autónoma y los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea establecidos en otro de estos estados y que operen de forma temporal en Andalucía (salvo los guías de turismo, que tienen un régimen específico), que no tienen obligación de inscribirse en el RTA.

No obstante lo anterior, el contenido de la obligación expresada se diluye o mitiga dado el procedimiento vigente para el ejercicio de los servicios turísticos. La obligación, aunque compete a los distintos prestadores, es realizada de oficio por la propia Administración, es decir, la carga de la inscripción recae en dicha Administración, para lo cual, y con carácter general, el interesado únicamente debe presentar una declaración responsable. La presentación de la misma, tal y como dispone el artículo 38.2 en su párrafo segundo, “basta para considerar cumplido el deber de inscripción de la persona o el establecimiento en el Registro de Turismo de Andalucía, pudiendo iniciar la actividad, salvo en el caso de los guías de turismo en los supuestos exigidos por su normativa de desarrollo”.

La figura de la declaración responsable, junto a la de la comunicación previa, fue introducida por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común tras la modificación de la misma por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, conocida como *Ley ómnibus*, que modificaba diversas normas estatales para adecuarse a la normativa europea de servicios. La Ley 30/1992 añadió un nuevo artículo 71 bis, en el que definía la figura de la declaración responsable en estos términos:

“A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que

cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio”.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que deroga la Ley 30/1992, y que se encuentra en periodo de *vacatio legis*, entrando en vigor el 2 de octubre de 2016, contiene una definición similar a la señalada en su artículo 69.

La LTA también se refiere a la figura de la declaración responsable en el apartado 2 del artículo 38, estableciendo que “salvo los supuestos previstos en la normativa vigente, la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía se practicará de oficio previa presentación, por parte de quien esté legalmente habilitado para ello, de una declaración responsable manifestando el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente relativos al servicio o al establecimiento y su clasificación, el compromiso de su mantenimiento durante el tiempo de vigencia de la actividad, así como la disposición, en su caso, de la documentación acreditativa que corresponda”.

Los efectos de la presentación de la declaración responsable son, como hemos comentado, los de entender cumplido el deber de inscripción en el Registro y, sobre todo, el de poder iniciar la actividad. Estos efectos están en consonancia con los marcados por la mencionada Ley 39/2015, que tienen un carácter más restrictivo que los establecidos por la Ley 30/1992 que deroga, al establecer lo siguiente:

“Las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas”.

La Ley 30/1992 manifestaba igualmente este efecto de ejercicio inmediato de la actividad pero lo hacía supeditándolo a los efectos que pudieran determinarse en cada caso por la legislación correspondiente.

La declaración responsable para el inicio de la actividad tiene un triple contenido general. Por un lado, el interesado manifiesta el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente relativos al servicio o al establecimiento y su clasificación. Es importante resaltar que, aunque se trate de una simple manifestación, el cumplimiento de los requisitos debe producirse desde el mismo momento del inicio de la actividad, lo que sucede tras la presentación de la declaración responsable. No cabe considerar, por tanto, que el cumplimiento de los requisitos exigidos se demore al momento de la notificación de la resolución de inscripción en el Registro ni al momento posterior de la inspección sino que todas las prescripciones deben cumplirse desde el primer momento.

Por otro lado, el interesado manifiesta igualmente el compromiso del mantenimiento de los requisitos durante todo el tiempo de vigencia de la actividad. El prestador debe cumplir con la norma desde el inicio de la actividad hasta que declare el cese de la misma. En caso de que deje de cumplir con los requisitos exigibles, deberá presentar otra declaración responsable en la que manifieste una modificación de las circunstancias, lo que puede llevar a una reclasificación, o en la que declare directamente el cese de la actividad.

Finalmente, con la declaración responsable el interesado manifiesta tener a disposición la documentación acreditativa que corresponda. La inspección de los servicios turísticos se produce con posterioridad a la presentación de la declaración responsable por lo que el prestador no debe acompañar a la misma, con carácter general, ningún tipo de documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos, pero sí debe tenerla disponible desde el primer momento, a efectos de poder ser mostrada o entregada al persona del servicio de inspección turística tras serle requerida al efecto.

En cumplimiento de lo expresado por los artículos 71 bis.5 de la Ley 30/1992 y 69.5 de la Ley 39/2015, la declaración responsable deberá presentarse en el modelo normalizado y publicado al efecto, debiendo contener la información que exige el artículo 10 del Decreto 143/2014, a saber:

- a) Datos identificativos de la persona titular y, en su caso, de su representante legal, incluyendo la variable sexo, el Número de Identificación Fiscal y, en su caso, los datos de la escritura de constitución y de su inscripción en el registro correspondiente y del título jurídico acreditativo de la representación que se ostente.
- b) Los datos acreditativos de constitución de la fianza y de suscripción de la póliza del seguro, en su caso, cuando la normativa de aplicación requiera el depósito de una garantía o la contratación de un seguro.
- c) Datos acreditativos del título suficiente para la puesta en funcionamiento de la actividad o el establecimiento turístico.
- d) Ubicación y datos básicos del establecimiento turístico.
- e) En su caso, los requisitos a eximir y las posibles medidas compensatorias adoptadas”.

4.7. Exención en el cumplimiento de requisitos

Con anterioridad, nos hemos referido a la posibilidad de exoneración del cumplimiento de determinados requisitos relativos a la clasificación administrativa por parte de las empresas turísticas de alojamiento, posibilidad recogida en el artículo 33.2 de la LTA. Comentamos que la Ley remitía al posterior desarrollo reglamentario tanto los requisitos como los supuestos objeto de estas exoneraciones.

Este desarrollo reglamentario se ha llevado a cabo a través del Decreto regulador del Registro de Turismo, integrando dicho procedimiento como un trámite más en el procedimiento general de inscripción de los alojamientos turísticos, eliminando así la posible disfuncionalidad que suponía la integración de un procedimiento autorizador dentro de un procedimiento basado en la declaración responsable de los interesados.

De esta forma, en el Capítulo IV del Decreto 143/2014 se contienen las referencias a la exoneración de requisitos incluido en el procedimiento de clasificación e inscripción de los establecimientos de alojamiento turístico así como los supuestos de exención y los requisitos para que pueda darse la misma. Hay que aclarar que, aunque se den dos denominaciones distintas, exoneraciones en la Ley y exenciones en el Decreto, se trata del mismo concepto, y así se menciona expresamente en el preámbulo de la norma reglamentaria, al exponer los motivos del desarrollo normativo del Registro, y que se expresa en los siguientes términos:

“Así, su oportunidad viene dada por la necesidad ... de incorporar distintos elementos novedosos introducidos por dicha ley, entre los que se encuentran los referidos a la posibilidad de eximir en la observancia de algunos de los requisitos exigidos a los establecimientos de alojamiento turístico para otorgar una determinada clasificación, y las compensaciones necesarias para ello, dando cumplimiento al artículo 33.2 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre”.

El trámite procedimental se basa en varios aspectos:

- Exigencia, unida de manera íntima a los distintos requisitos, de varias y diferentes compensaciones a adoptar por parte de la persona interesada, diferenciando en función de si el establecimiento se sitúa o no en un inmueble protegido de conformidad con la normativa reguladora del patrimonio histórico andaluz.

De esta forma, se permite la exención en el cumplimiento de determinados requisitos pero, a cambio, el empresario debe aportar un plus, esto es, incorporar otros elementos compensatorios adicionales no contemplados entre los requisitos mínimos exigibles en función de la clasificación del establecimiento del que es titular. Estas compensaciones deben ser debidamente publicitadas para conocimiento de los usuarios turísticos.

- Inclusión del trámite en el procedimiento de acceso al Registro de Turismo de los establecimientos de alojamiento turístico, mediante la declaración del propio interesado de las exenciones a las que se acoge, manifestando el cumplimiento de los supuestos y requisitos exigidos para cada uno, y de las medidas compensatorias adoptadas.

La tramitación de las exenciones y de las compensaciones anejas ya no se produce en un procedimiento independiente, sino que se produce en el mismo acto de presentación de la declaración responsable que corresponda, con los mismos efectos aplicables con carácter

general al inicio de la actividad tras esta presentación, no necesitando de resolución expresa al respecto.

- Carácter tasado tanto de los supuestos como de los requisitos a exonerar, suponiendo un *numerus clausus*, basados en la imposibilidad o dificultad técnica en el cumplimiento del requisito.

Los supuestos en los que los establecimientos de alojamiento turístico pueden acogerse a esta figura se encuentran en el artículo 18.1 del Decreto 143/2014, y son los siguientes:

“a) Cuando el inmueble o espacio en el que vaya a constituirse el establecimiento cuente con un grado de protección de acuerdo con lo establecido en el Catálogo General de Bienes del Patrimonio Histórico Andaluz, que imposibilite el cumplimiento del requisito objeto de exención”.

Se trata de inmuebles que gozan de cierto tipo de protección por su valor o interés histórico o artístico, por lo que la normativa reguladora aplicable impide realizar modificaciones en los mismos. Para acogerse a esta exención el bien debe, por un lado, estar incluido en alguno de los tipos reflejados en dicha normativa y, por otro lado, gozar de algún tipo de protección.

El Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz viene contemplado en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía, cuyo artículo 7.1 establece que dicho Catálogo comprende los Bienes de Interés Cultural, los bienes de catalogación general y los incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español. Por su parte, el artículo 25 de dicha norma establece la tipología de los Bienes de Interés Cultural, los cuales deberán ser clasificados como:

- Monumentos.
- Conjuntos Históricos.
- Jardines Históricos.
- Sitios Históricos.
- Zonas Arqueológicas.
- Lugares de Interés Etnológico.
- Lugares de Interés Industrial.
- Zonas Patrimoniales.

En este sentido, conviene aclarar que la exoneración en el cumplimiento de los requisitos es individual por cada establecimiento por lo que la protección otorgada debe ser también individual sobre el inmueble concreto en el que radica dicho establecimiento. Ello implica que la mera pertenencia a una tipología genérica que incluya un conjunto de bienes inmuebles en una zona o lugar determinado, tales como conjuntos históricos o sitios históricos, no es suficiente para poder acogerse a este supuesto, por lo que en estos casos habrá

que acudir igualmente a los planes individuales que desarrollen cada uno de estos tipos a efectos de determinar si el inmueble concreto goza de un nivel de protección suficiente.

“b) Cuando se trate de la recuperación de un inmueble para destinarlo a establecimiento de alojamiento turístico y exista imposibilidad o dificultad técnica para cumplir el requisito objeto de exención”.

Para favorecer la inclusión en el mercado turístico de inmuebles que estuvieran en situación de abandono o simplemente en condiciones no adecuadas para su uso, y precisamente para poder darle un destino a los mismos, se establece este supuesto de exoneración, de manera que un inmueble “improductivo” puede encontrar facilidades para destinarse a un uso concreto, en este caso el turístico.

“c) Cuando se trate de la reclasificación de un establecimiento ya inscrito y exista imposibilidad o dificultad técnica para cumplir el requisito objeto de exención”.

En este supuesto, se trata de inmuebles que ya vienen funcionando como establecimientos de alojamiento turístico, debidamente inscritos en el RTA, cuyos requisitos han sido comprobados por la inspección de turismo, y cuyos explotadores desean contar con una clasificación superior a la que ya disfrutaba el establecimiento.

Por su parte, los requisitos relativos a la clasificación cuyo cumplimiento puede ser objeto de exoneración se encuentran en el artículo 19 del Decreto 143/2014. Con carácter general, se trata de requisitos estructurales, de superficies y medidas, difícilmente variables en edificios ya construidos, por lo que se flexibiliza el cumplimiento de los mismos, a cambio del cumplimiento de una serie de compensaciones, las cuales deben publicitarse debidamente tanto en las unidades de alojamiento como en la propia web del establecimiento, en caso de que disponga de la misma.

El artículo 19, en sus apartados 3 y 4, se refiere a estos requisitos cuyo cumplimiento puede ser exonerado:

“3. En los establecimientos hoteleros y los establecimientos de apartamentos turísticos, los requisitos relativos a la superficie mínima en unidades de alojamiento, baños o aseos, salón-comedor u otras dependencias establecidas en su norma reguladora, podrán ser objeto de exención siempre que el ochenta por ciento de estas estancias cumplan con la superficie mínima establecida para la categoría declarada y que el veinte por ciento restante cumpla con la superficie mínima establecida para, al menos, dos categorías inferiores a la declarada. En caso de no existir dos categorías inferiores a la declarada, este veinte por ciento señalado deberá cumplir con la superficie mínima que se establezca para la categoría mínima de su grupo de clasificación.

4. Igualmente, en los establecimientos hoteleros y los establecimientos de apartamentos turísticos, los establecimientos que pretendan eximir el cumplimiento de requisitos relativos a la anchura mínima en pasillos y escaleras establecidas en su norma reguladora, deberán cumplir las medidas establecidas para, al menos, dos categorías inferiores a la declarada. En caso de no existir dos categorías inferiores a la declarada, los requisitos relativos a la anchura mínima en pasillos y escaleras podrán eximirse siempre que la misma se corresponda con las dimensiones establecidas en el Código Técnico de Edificación”.

- Afectación directa de esa imposibilidad o dificultad técnica al cumplimiento del requisito singular.

Esto supone que el supuesto de exención debe tratarse no sobre el inmueble en su conjunto sino sobre la parte del mismo sobre la que incide el requisito. Por ello, es necesario que el concreto requisito cuyo incumplimiento se declara se encuentre afectado por el respectivo nivel de protección de cada inmueble individualizado sobre el que vaya a constituirse el alojamiento turístico, de manera que si ese nivel de protección atañe únicamente a una parte del edificio, por ejemplo, a la fachada del mismo, pero no a otras partes del mismo edificio, no podrían considerarse las exenciones relativas a estos últimos requisitos, como pudieran ser los relativos a anchuras de pasillos o escaleras o los relativos a las dimensiones de las unidades de alojamiento, pues en nada afecta el nivel de protección contemplado al cumplimiento de los mismos.

- Necesidad de justificación de esa imposibilidad o dificultad técnica.

De conformidad con lo establecido en el artículo 18.2, la imposibilidad o dificultad técnica debe ser justificada y motivada, no bastando una mera referencia a su existencia. Esa justificación debe acreditarse además mediante informe de un técnico competente en la materia, salvo en los casos en los que la imposibilidad derive de una protección basada en la normativa sobre patrimonio histórico, en cuyo caso bastará como justificación la acreditación que corresponda al grado de protección emitida por el organismo con competencias en la materia.

- Para una mejor comprensión, se remiten estos requisitos y sus compensaciones a cada uno de los reglamentos reguladores de los distintos tipos de establecimientos de alojamiento turístico, concretamente y con carácter general a los anexos de dichos reglamentos en los que se detallan los requisitos exigidos en función de la clasificación administrativa del establecimiento, y así lo establece el artículo 19.1 del Decreto 143/2014, que señala lo siguiente:

“Los requisitos relativos a la clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico cuyo cumplimiento puede ser eximido, así como las compensaciones necesarias para ello, serán los determinados en la normativa reguladora de dichos establecimientos”.

4.8. Modificaciones y cancelaciones registrales

Las modificaciones y cancelaciones en el RTA de los servicios y actividades turísticas, al igual que las actuaciones relativas al inicio de la actividad, se realizan de oficio, pudiendo tener su origen en una actuación de la Administración turística, principalmente de la inspección, o provenir de declaraciones o comunicaciones de datos por parte de los interesados.

Tanto las modificaciones que afecten a requisitos sustantivos, que afecten a las bases de la inscripción, como los ceses en la actividad, deben ser puestos en conocimiento de la Administración turística mediante la oportuna declaración responsable, de manera que se proceda a la modificación de los datos registrados o a la cancelación del servicio o establecimiento, todo ello mediante la correspondiente resolución.

Las modificaciones de elementos que no afecten a las bases de la inscripción, y que tienen un carácter accesorio en el ejercicio de la actividad, se expresarán en una comunicación previa entregada a la Administración turística, a efectos de su constancia en el Registro.

4.9. Seguros y garantías

El artículo 39 de la LTA contempla la exigencia de seguros de responsabilidad civil y otras garantías a los prestadores de servicios turísticos. Esta materia también ha sido objeto de tratamiento en la normativa europea de servicios, aunque en su transposición el Estado ha ido más allá de lo preceptuado por la misma.

Así, de conformidad con el artículo 23 de la Directiva de Servicios, los Estados miembros podrán hacer lo necesario para que los prestadores cuyos servicios presenten un riesgo directo y concreto para la salud o la seguridad del destinatario o un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario, suscriban un seguro de responsabilidad profesional adecuado en relación con la naturaleza y el alcance del riesgo u ofrezcan una garantía o acuerdo similar que sea equivalente o comparable en lo esencial en cuanto a su finalidad. El Estado, en su norma de transposición, redactó un artículo similar, el artículo 21 de la Ley 17/2009, pero añadió una formalidad importante, la necesidad de que la suscripción de ese seguro o garantía fuera exigida en norma con rango de ley. Esta reserva legal en materia de seguros no estaba prevista en la Directiva de Servicios, e incluso el Considerando 99 de la misma señalaba lo siguiente al tratar esta materia: “Además, no es necesario que la obligación de suscribir un seguro adecuado sea establecida por ley. Debe ser suficiente que la obligación de seguro forme parte de las normas deontológicas establecidas por los organismos profesionales.” Por lo tanto, queda vetada la posibilidad de exigir a los prestadores de servicios turísticos cualquier tipo de garantía o seguro por vía reglamentaria. Los reglamentos reguladores de estos servicios únicamente podrán establecer las condiciones particulares de los seguros y garantías, pero no imponer la obligación de su formalización.

De acuerdo con lo anterior, la LTA señala los servicios o establecimientos turísticos para cuyo ejercicio exige la formalización del correspondiente seguro o de otra garantía equivalente, expresándose el artículo 39 en los siguientes términos:

“De conformidad con lo establecido en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se exigirá a los prestadores de los servicios turísticos de intermediación, de organización de actividades de turismo activo y de alojamiento en campamentos de turismo, como requisito para el ejercicio de la actividad y con carácter previo a la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional adecuado u otra garantía equivalente que cubra los daños que se puedan provocar en la prestación de dicho servicio turístico, cuyos términos se determinarán reglamentariamente”.

La exigencia de un seguro o garantía se exige pues a tres servicios o establecimientos turísticos: a las agencias de viajes, a los campamentos de turismo y a las empresas organizadoras de actividades de turismo activo. La determinación reglamentaria de los términos de estos seguros se refleja en los siguientes decretos reguladores:

- Campamentos de turismo, Decreto 164/2003: el artículo 11.2 obliga a las empresas titulares de los campamentos de turismo a contratar un seguro de responsabilidad civil, cuya cuantía mínima se determinará mediante Orden de la Consejería de Turismo y Deporte, que garantice los posibles riesgos de su actividad.

La Orden señalada aún no ha sido aprobada, aunque la norma prevé la cobertura mínima en caso de ausencia de regulación específica, estableciendo en su disposición transitoria cuarta lo siguiente:

“Hasta la entrada en vigor de la Orden prevista en el artículo 11.2.a), la cobertura mínima obligatoria de los contratos de seguro de responsabilidad civil a suscribir por las empresas turísticas que exploten campamentos de turismo, será de seiscientos mil euros por siniestro, pudiendo pactar el tomador de seguro con la compañía aseguradora una franquicia máxima de seiscientos euros.”

- Turismo activo, Decreto 20/2002: el artículo 23 establece que las empresas que organicen cualesquiera actividades de turismo activo en Andalucía han de cumplir con el requisito de disponer de un seguro de responsabilidad profesional adecuado a la naturaleza y al alcance del riesgo de las actividades de turismo activo que desarrollen, añadiendo que dicho seguro cubrirá las responsabilidades potenciales por los riesgos que puedan derivarse para las personas destinatarias o para terceros.

Para el servicio turístico de organización de actividades de turismo activo no se han previsto coberturas ni cuantías mínimas.

- Agencias de viajes, Decreto 301/2002 y Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

En materia de agencias de viajes, se exige tanto una garantía de responsabilidad contractual como un seguro de responsabilidad civil. Ambos vienen contemplados y desarrollados en los artículos 11 y 12, respectivamente, del Decreto 301/2002.

La garantía de responsabilidad contractual se exige para cubrir la eventual declaración de responsabilidad del empresario como consecuencia del incumplimiento o cumplimiento defectuoso de sus obligaciones frente a los usuarios finales por la organización o comercialización de viajes combinados y, en particular, para atender el reembolso de los fondos depositados y el resarcimiento por los gastos de repatriación en los supuestos de insolvencia o quiebra. Por su parte, el seguro de responsabilidad civil viene a responder del normal desarrollo de la actividad que garantice los posibles riesgos de su responsabilidad.

La exigencia de garantía también se establece en la norma que regula los viajes combinados y, de esta forma, el artículo 163 de la Ley de Consumidores y Usuarios, modificado por la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, señala lo siguiente:

“Los organizadores y detallistas de viajes combinados tendrán la obligación de constituir y mantener de manera permanente una garantía en los términos que determine la Administración turística competente, para responder con carácter general del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación de sus servicios frente a los contratantes de un viaje combinado y, especialmente, en caso de insolvencia, del reembolso efectivo de todos los pagos realizados por los viajeros en la medida en que no se hayan realizado los servicios correspondientes y, en el caso de que se incluya el transporte, de la repatriación efectiva de los mismos. La exigencia de esta garantía se sujetará en todo caso a lo establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado”.

Por otra parte, el referido principio de eficacia en todo el territorio de las autorizaciones, declaraciones responsables y demás medios de intervención administrativa también se aplica a los seguros y garantías aunque con algunos matices.

La Ley 20/2013 contempla, entre las actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación, “todos aquellos actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen ... Requisitos de seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes o comparables en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrezca en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía, adicionales a los establecidos en la normativa del lugar de origen” (artículo 18.d).

Por su parte, la Ley 17/2009 señala en el artículo 21 lo siguiente:

“Cuando un prestador que se establezca en España ya esté cubierto por un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente o comparable en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrezca en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía en otro Estado miembro en el que ya esté establecido, se considerará cumplida la exigencia a la que se refiere el apartado anterior. Si la equivalencia con los requisitos es sólo parcial, podrá exigirse la ampliación del seguro u otra garantía hasta completar las condiciones que se hayan establecido en la norma que lo regula”.

De conformidad con lo anterior, en los servicios turísticos a los que la normativa andaluza impone la obligatoriedad de disponer de un seguro o garantía que cubra los riesgos de su actuación se pueden producir dos supuestos:

- Servicios turísticos cuyos titulares ya se encuentran establecidos en otra Comunidad Autónoma, cuentan con el preceptivo seguro o garantía exigida por la respectiva autoridad autonómica de origen y pretenden establecerse también en Andalucía: en estos casos, se aceptan las garantías o seguros de las que dispongan, sin más requisitos que la acreditación de dicha garantía o seguro. Así se establece de manera expresa en la normativa de agencias de viajes (artículo 21.1 del Decreto 301/2002) y, de igual forma, hay que entenderlo aplicable al resto de servicios a los que se exige un seguro o garantía.
- Servicios turísticos cuyos titulares ya se encuentran establecidos en otro Estado miembro de la Unión Europea y cuentan con seguro o garantía en función de lo preceptuado por la normativa reguladora del servicio en su país de origen: se les exige la acreditación de la garantía, que debe imponer unas cuantías similares a las exigidas por la norma andaluza. En caso contrario, deberán constituir una garantía adicional por la diferencia. Así se dispone de manera expresa tanto en el Decreto 301/2002, que regula las agencias de viajes (artículo 21.2) como en el Decreto 20/2002, regulador de la organización de las actividades de turismo activo (artículo 23.3). Aunque no aparezca de manera expresa en su decreto regulador, hay que entender aplicable lo anterior a los campamentos de turismo.

Por último, significar que el incumplimiento de las formalidades en materia de seguros y garantías es considerada por la LTA como infracción grave, tipificada en el artículo 71.18:

“Se consideran infracciones graves ... La falta de formalización, o de mantenimiento de su vigencia o cuantía, de las garantías y seguro exigidos por la normativa turística de aplicación”.

5. CALIDAD E INNOVACIÓN TURÍSTICAS

5.1. La calidad y la innovación turísticas en la Ley 13/2011 y en la actuación planificadora de la Administración turística

La Ley turística incluye entre sus finalidades una mención a la calidad y a la innovación turísticas, ejerciendo en este sentido las competencias que, en la materia, le atribuye el Estatuto de Autonomía en su artículo 71.

El artículo 1 de la LTA establece como finalidad de la Ley la siguiente:

“e) El estímulo del asociacionismo empresarial y profesional y la mejora de la competitividad del sector turístico, basada en la incorporación estratégica de criterios de calidad, la profesionalización de los recursos humanos, la innovación y la sostenibilidad”.

En este sentido, el artículo 3 de la LTA, al tratar sobre las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia turística, señala que le corresponden:

“j) La potenciación de aquellas medidas y actuaciones que posibiliten el desarrollo y la implantación de políticas de calidad turística en los destinos, recursos, servicios y empresas turísticas de Andalucía.

k) El apoyo a la innovación y la modernización tecnológica de las empresas y establecimientos turísticos, así como la generación y transferencia de conocimiento al sistema turístico andaluz como herramienta de mejora continua”.

La LTA dedica un capítulo a cada uno de los aspectos señalados, la calidad y la innovación turísticas (Capítulos II y III del Título VI), capítulos que no son demasiado extensos y en los que la LTA se limita a definir los conceptos y, en el caso de la calidad, a establecer los objetivos. Esta ausencia de regulación prolija se debe a que la propia LTA remite a la posterior actividad planificadora las actuaciones a desarrollar en la materia, y así establece en el artículo 61 lo siguiente:

“Las actuaciones a desarrollar en el ámbito de la estrategia de calidad turística por la Consejería competente en materia de turismo se podrán articular a través de un plan específico de vigencia plurianual, que será aprobado por Orden de la persona titular de la misma, y que, en todo caso, se ajustará a las previsiones contenidas en el Plan General del Turismo”.

En este sentido, el Plan General de Turismo se configura como “el instrumento básico y esencial en la ordenación de los recursos turísticos de Andalucía”, tal y como establece la propia LTA en su artículo 11.

El Plan General actualmente vigente es el Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía Horizonte 2020 (en adelante, PGTSA), aprobado por el Decreto 37/2016, de 9 de febrero. El Plan señala como primer objetivo del mismo el de “definir estrategias y políticas para implementar un modelo de desarrollo turístico sostenible, viable, equitativo, competitivo e igualitario desde una perspectiva de género, que haga un uso óptimo de los recursos disponibles, respetuoso con los valores locales y los espacios donde se desarrolla el turismo y que garantice la cohesión territorial”. Para lograr ese modelo de desarrollo turístico sostenible, el Plan marca como objetivo más específico vincular esta sostenibilidad “al desarrollo de un modelo turístico que se apoye en la gestión integral de la calidad en los destinos, la innovación dentro del tejido empresarial, especialmente la tecnológica y la formación y transferencia de conocimiento entre sus profesionales, favoreciendo la diversificación para propiciar la ruptura de estereotipos de género”.

Para conseguir los objetivos que se marca, el PGTSA se estructura en Líneas Estratégicas, directrices que a grandes rasgos definen los pilares sobre los que has diseñado los Programas de Actuación, las cuales se concretan en criterios de intervención para la actuación de la Junta de Andalucía. Las Líneas Estratégicas contenidas en el PGTSA que se refieren a la calidad y la innovación son las que se relacionan a continuación, junto a los programas que las implementan:

- Línea Estratégica 6. Andalucía: destino turístico de excelencia:
 - Programa de formación para la profesionalización de los recursos humanos (Programa 19).
 - Programa de defensa y protección de los derechos de los usuarios turísticos (Programa 20).
 - Programa de accesibilidad universal en los destinos turísticos de Andalucía (Programa 21).
 - Programa de apoyo a la calidad y fomento de la sostenibilidad en las infraestructuras turísticas (Programa 22).

- Línea Estratégica 7. Innovación y competitividad turística:
 - Programa de generalización del uso de las Nuevas Tecnologías en el turismo (Programa 23).
 - Programa de impulso a la internacionalización de las empresas turísticas andaluzas (Programa 24).
 - Programa de desarrollo de la investigación, la innovación y la modernización del sector turístico andaluz (Programa 25).
 - Programa de creación de productos turísticos en base a la innovación tecnológica (Programa 26).
 - Programa de desarrollo de microproductos y segmentos turísticos emergentes (Programa 27).

La LTA, tras definir el Plan General de Turismo, aclara a continuación que “cualquier instrumento de planificación que se desarrolle en materia de turismo deberá ajustarse a las especificaciones y directrices que se contemplen en el Plan General del Turismo”. Por ello,

el propio Plan señala que el mismo constituye el “documento de carácter básico y esencial, donde se definen las especificaciones y directrices que configuran el marco de actuación al que han de ajustarse el resto de instrumentos de planificación”.

En lo que se refiere a la calidad y la innovación turísticas, uno de estos instrumentos de planificación es el III Plan Director de Calidad Turística de Andalucía. Este Plan responde a la previsión realizada en la LTA de articular mediante un plan de vigencia plurianual las actuaciones que la Consejería desarrolle en el ámbito de la estrategia por la calidad turística, en el que se encuentran inmersas materias clave como la innovación. Este Plan Director lo constituye el Plan de Calidad Turística de Andalucía 2014-2020 (en adelante PCTA), aprobado mediante la Orden de la Consejería de Turismo y Deporte de 27 de noviembre de 2014. La aprobación del mismo fue anterior a la del PGTSA, al ser los trámites procedimentales de este último más numerosos, aunque se fueron tramitando de forma casi paralela, de forma que las previsiones del Plan General se han incorporado al PCTA, debido igualmente a que los distintos objetivos ya se contemplaban en el Decreto que aprobaba la formulación de dicho Plan General, el Decreto 38/2013, de 19 de marzo, que fue publicado con anterioridad al PCTA.

El PCTA señala entre sus objetivos específicos los siguientes:

- Favorecer el impulso y la consolidación de destinos turísticos que incorporen criterios de calidad y excelencia en todo itinerario de consumo del turista.
- Contribuir a la implantación de buenas prácticas en materia de accesibilidad generando una región turística accesible para todas las personas.
- Generar destinos turísticos sostenibles que posibiliten un desarrollo económico de los distintos territorios andaluces preservando al mismo tiempo sus recursos y valores naturales.
- Alcanzar la máxima protección de las personas consumidoras turísticas poniendo en marcha aquellos mecanismos que contribuyan al esfuerzo de todos sus derechos.
- Impulsar la innovación tecnológica aplicada al turismo.
- Contribuir a la formación y profesionalización de las personas trabajadoras del sector turístico en base al principio de igualdad de género que establece la normativa correspondiente.
- Apoyar segmentos turísticos emergentes, innovadores y/o poco consolidados que posibiliten una transformación del modelo turístico andaluz hacia un modelo más diversificado que contribuya a la ruptura de la estacionalidad.
- Fomentar la coordinación y cooperación entre los distintos organismos de la Administración Pública de la Junta de Andalucía en todas aquellas iniciativas y proyectos que presentan especial incidencia el sector turístico andaluz. Así como generar espacios y encuentros para la codecisión y la coparticipación de todos los agentes implicados en el sector turístico.
- Ofrecer la máxima claridad, transparencia y difusión en relación a los proyectos llevados a cabo por la Consejería de Turismo y Comercio (ahora Turismo y Deporte).

Para la consecución de estos objetivos, el PCTA establece tres líneas estratégicas, en las se incardinan nueve programas, cada uno de ellos con sus correspondientes actuaciones:

- Línea de Excelencia:
 - Programa Destinos Excelente.
 - Programa Destinos Accesibles.
 - Programa Destinos Sostenibles.
 - Programa Destinos Protectores.
- Línea de Innovación y Formación:
 - Programa Innovación Tecnológica.
 - Programa Profesionales Turísticos.
 - Programa Innovar en Segmentos Turísticos.
- Línea de Coordinación y Diálogo:
 - Programa Cooperación, Participación y Consenso.
 - Programa Impulso y Difusión.

Para el desarrollo y ejecución de los distintos instrumentos de planificación, el PGTSA precisa una serie de herramientas, siendo aquéllas que se aplican sobre todo a las actuaciones relativas a la calidad y la innovación turísticas las siguientes:

- Transferencia de financiación a entes instrumentales: actuaciones a realizar por los entes instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía por estar comprendidas en su objeto social. Fundamentalmente se hace referencia a las transferencias de financiación que se realizan a la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y el Deporte de Andalucía S.A.
- Incentivos a Corporaciones Locales (subvenciones en la modalidad ITL - Infraestructuras turísticas para entidades locales): herramienta orientada a cofinanciar con las Corporaciones Locales el desarrollo de proyectos turísticos como mejora y recuperación o creación de infraestructuras turísticas públicas, puesta en valor del entorno turístico, señalética y aplicación de TIC.
- Incentivos a pymes (subvenciones en la modalidad ITP - Servicios turísticos y creación de nuevos productos para pequeñas y medianas empresas turísticas): herramienta orientada a cofinanciar a las pequeñas y medianas empresas (pymes) para el desarrollo de proyectos turísticos, fundamentalmente las inversiones derivadas de la creación y consolidación de productos, así como la mejora de sus instalaciones.

5.2. Calidad turística. Líneas estratégicas y programas

Comienza la LTA el Capítulo dedicado a la calidad señalando que “La Administración de la Junta de Andalucía impulsará una estrategia de actuación en materia de calidad turística orientada a la óptima y homogénea atención a las personas usuarias turísticas en su itine-

rario de consumo, a la satisfacción de sus expectativas y a su fidelización, a través de la mejora continuada de los servicios y productos que consuman”.

Para lo anterior, el artículo 60 establece los objetivos sobre los que se asienta esta estrategia de calidad turística, articulándose la misma se sobre los establecimientos, servicios y destinos turísticos. Estos objetivos son los siguientes:

- a) Promover la implantación de modelos de gestión integral de calidad.
- b) Impulsar y fomentar la implantación y el mantenimiento de sistemas de gestión de calidad normalizados de amplio reconocimiento.
- c) Desarrollar programas específicos de actuación que incidan en la accesibilidad turística.
- d) Favorecer el análisis de las expectativas, de las necesidades y de la satisfacción turística, y promover sistemas de autocontrol para los servicios turísticos.
- e) Promocionar los establecimientos, servicios y destinos turísticos que obtengan certificaciones o distinciones en materia de calidad turística, sostenibilidad medioambiental y accesibilidad.

La Línea Estratégica 6 del PG TSA (Andalucía: destino turístico de excelencia) establece las orientaciones con respecto a las actuaciones en materia de calidad turística en Andalucía, siendo sus notas más relevantes las siguientes:

- Búsqueda permanente de la calidad total.
- Calidad integral en productos y servicios, lo que supondrá un factor diferenciador.
- Garantía de la satisfacción de las necesidades y expectativas de los turistas.
- Formación y profesionalización de los recursos humanos como ejes centrales para una atención turística óptima.
- Coordinación entre las necesidades laborales del sector turístico y la oferta formativa en materia de turismo.
- Defensa y protección de los usuarios de servicios turísticos.
- Consideración de la accesibilidad física como premisa para la universalidad del turismo.

En desarrollo de lo anterior, el PCTA establece una Línea relacionada con la calidad turística en Andalucía, denominada Línea de Excelencia, y cuyo objetivo es el impulso de “aquellas metodologías de trabajo y proyectos que contribuyan a generar destinos turísticos basados en la calidad y la excelencia, desde cuatro programas de actuaciones, donde se contemplen además de la calidad, otros factores necesarios y complementarios como son, la accesibilidad, la sostenibilidad y la protección de los derechos de las personas consumidoras turísticas”. Los programas a los que se refiere son los que se relacionan a continuación, junto a los objetivos que el propio PCTA establece para cada uno de ellos:

Programa 1. Destinos Excelentes. Con este programa se pretende favorecer la implantación de metodologías y proyectos que, en el ámbito de la calidad y la excelencia turística, posibiliten la consolidación de los destinos andaluces como destinos turísticos de referencia, reconociendo el esfuerzo de las empresas que incorporan criterios de calidad turística

en su gestión y prestando especial interés a la participación en aquellos organismos y entes, tanto nacionales como internacionales, que tengan como meta el apoyo a la calidad turística.

Las actuaciones a desarrollar se refieren con carácter general a la gestión de la calidad de los destinos turísticos, a través del impulso de metodologías, reconocimiento de certificados, puesta en valor de normas de calidad, participación en comités y estudios y análisis de satisfacción de los turistas.

Programa 2. Destinos Accesibles. Este programa pretende impulsar aquellos proyectos que fomenten el reconocimiento y la incorporación de criterios y medidas vinculadas a la Accesibilidad en establecimientos y servicios turísticos, favoreciendo aquellas actuaciones que persigan la sensibilización y la información sobre la importancia y necesidad de crear entornos, productos y servicios accesibles para todas las personas.

Ligado al derecho de los usuarios turísticos a recibir información sobre las condiciones de accesibilidad, las actuaciones de este programa van más allá, dirigiéndose a un impulso de las condiciones de accesibilidad, a través de estudios y análisis, buenas prácticas, distintivos, acciones de sensibilización, adaptación de la normativa e incentivos de mejora

Programa 3. Destinos Sostenibles. Para abordar la sostenibilidad turística, se pretenden establecer cauces de cooperación con aquellos proyectos de carácter nacional e internacional que impulsen el reconocimiento y favorezcan la incorporación de criterios medioambientales en el litoral andaluz, difundiendo y promocionando aquellos espacios turísticos que ostenten certificaciones y reconocimientos de carácter medioambiental como ejemplos vivos de buen trabajo y responsabilidad con el medio. Para ello, se hace necesario el fomentar la colaboración y la participación activa con aquellas administraciones públicas y demás organismos vinculados a esta temática, en aquellos eventos de referencia sobre sostenibilidad.

En consonancia con la obligación de los empresarios turísticos de prestar sus servicios conforme al principio de sostenibilidad, se lleva a cabo el desarrollo de las actuaciones de este programa, fundamentalmente mediante estudios y análisis, programa de Bandera Azul en las playas andaluzas, impulso de usos y hábitos sostenibles en espacios protegidos, potenciación del consumo de productos ecológicos, adaptación y revisión de la normativa e incentivos para la incorporación de mejoras.

Programa 4. Destinos Protectores. Con este programa se pretenden desarrollar herramientas vinculadas a la protección de los usuarios turísticos, de manera que los destinos andaluces se constituyan como lugares seguros a los que viajar, que respeten los derechos de dichos usuarios, y los orienten y acojan cuando surja alguna incidencia. Entre las herramientas a utilizar, se prevé la colaboración con distintos organismos, tanto públicos como privados, que tengan por objeto velar y proteger los derechos de los turistas. El PCTS también señala como pilares básicos del programa la difusión y promoción de los

instrumentos y canales de información y gestión que coadyuven a la participación activa por parte de los consumidores turísticos en la defensa de sus derechos, así como colaborar con la Inspección Turística en la puesta en marcha de aquellos mecanismos que permitan conocer posibles puntos de mejora en establecimientos turísticos de Andalucía.

De esta forma, se pretenden ejecutar actuaciones encaminadas a un modelo de protección integral del usuario turístico, mediante el desarrollo de la nueva figura creada al efecto por la LTA, la Unidad para la Asistencia al Turista, así como a través de protocolos y catálogos en materia de resolución de conflictos para el personal de los establecimientos turísticos, protocolos generales de actuación, formación del personal de las Oficinas de Turismo, sistemas de mediación y arbitraje, material informativo e instrumentos de detección de infracciones frecuentes.

5.3. Innovación turística. Líneas estratégicas y programas

El artículo 62 de la LTA, único artículo del Capítulo dedicado a la innovación turística, señala lo siguiente:

“La Consejería competente en materia de turismo apoyará la innovación y la modernización tecnológica de las empresas, establecimientos y servicios turísticos, así como la generación y transferencia de conocimiento al sistema turístico andaluz, como instrumento estratégico para incrementar su competitividad y sostenibilidad”.

La Línea Estratégica 7 del PGTSA (Innovación y competitividad turística) se refiere a la política de innovación en Andalucía, basándose en las siguientes notas diferenciadoras:

- Necesidad de adaptación a las demandas de los nuevos turistas y aumento de la competitividad individual y colectiva de las empresas.
- Mejora de la competitividad de la industria turística.
- Generalización del uso de las nuevas tecnologías en el turismo.
- Exigencia de un continuo esfuerzo de un sector, como el turístico, en constante modernización.

En esta Línea ya se hace referencia a una herramienta fundamental para asegurar que Andalucía siga manteniendo unos altos niveles de innovación, internacionalización y competitividad turística, constituida por Andalucía Lab (Centro de Innovación Turística de Andalucía), instrumento al que se referirán más profusamente los programas del PCTA relativos a la innovación turística, y que tiene como objetivo fundamental acercar la innovación al tejido empresarial y profesional del turismo. Entre sus funciones se encuentran poner a disposición del sector turístico andaluz servicios que sean útiles para el desarrollo de su actividad y dar asesoramiento profesional y personalizado a los actores del sector.

El PCTA también contiene una línea específica relativa a la innovación turística, la Línea de Innovación y Formación, concebida como estrategia generadora de valor que cubra las expectativas de la clientela en términos tecnológicos, sociales, ambientales, culturales y de otra índole. La Línea cubre dos vertientes, el fomento del desarrollo de herramientas innovadoras que coadyuven a la mejora en la gestión empresarial de establecimientos turísticos, y el impulso del desarrollo de segmentos turísticos innovadores y poco consolidados. Destacan igualmente, como propuestas de esta Línea, las actuaciones relativas a la formación y profesionalización de los trabajadores del sector.

Los programas incluidos en esta Línea estratégica son los siguientes:

Programa 5. Innovación Tecnológica. Destaca en este programa la intervención de Andalucía Lab, a efectos de continuar con la incorporación del conocimiento tecnológico y la innovación a las pequeñas empresas que configuran la industria turística, especialmente desde el punto de vista de la comercialización y el aumento de la productividad.

De acuerdo con lo anterior, este programa 5 se basará en las actuaciones de apoyo a la labor que desarrolla Andalucía Lab en materia de modernización e innovación de empresas, así como en actuaciones de I+D+I.

Programa 6. Profesionales Turísticos. El núcleo esencial de las actuaciones a desarrollar en este programa se basan en el apoyo a todas aquellas actuaciones formativas que contribuyan a la profesionalización de personas trabajadoras del sector turístico andaluz. En este sentido, destaca la existencia del Hotel Escuela Convento Santo Domingo, sito en la localidad de Archidona (Málaga), como centro formativo vinculado a los profesionales del sector.

Las actuaciones en ejecución de este programa se basarán especialmente en colaboraciones con Universidades y otras Administraciones Públicas, además de la realización de acciones de apoyo y desarrollo de programas de formación, educación escolar, becas de formación y programas formativos de cualificación.

Programa 7. Innovar en Segmentos Turísticos. El objetivo de este programa es facilitar el desarrollo de subsectores turísticos innovadores, no prioritarios o poco consolidados, especialmente aquellos que revierten sus efectos positivos sobre la reducción de la estacionalidad, el empleo y la conservación del medio ambiente (en particular, el turismo Gastronómico y el turismo Industrial).

Las actuaciones a llevar a cabo tendrán como objeto prioritario, pues, estos dos segmentos, y se desarrollarán mediante el impulso de rutas e itinerarios, concursos de ideas, colaboración con otras Consejerías, catálogos y acciones de difusión y conocimiento.

Finalmente, el PCTA incluye una Línea transversal, que no puede incardinarse únicamente en los conceptos de calidad e innovación turísticas, al versar sobre materias que afectan

a ambos, como la accesibilidad, la protección de los usuarios turísticos, la innovación y formación en el ámbito turístico, etc., e incluyendo un programa específico sobre divulgación en sentido amplio de los contenidos y resultados del Plan. Esta línea es la Línea de Coordinación y Diálogo, que tiene como objetivo promover alianzas y acciones de cooperación con aquellos proyectos que, traspasando fronteras, tengan como fin el impulso de las buenas prácticas en los destinos turísticos andaluces, habilitando aquellos canales de comunicación y espacios destinados a la participación abierta y la codecisión, y colaborando, para ello, con todos aquellos organismo y agentes implicados en el sector turístico andaluz. Esta Línea viene dividida en dos programas específicos:

Programa 8. Cooperación, Participación y Consenso. El programa pretende abordar las actuaciones concertadas bajo el principio de cooperación, con el fin de crear redes de colaboración y diálogo que hagan del turismo una actividad integradora y multidimensional, generadora de nuevas oportunidades, fomentando el desarrollo de espacios abiertos a la reflexión y la codecisión.

Las actuaciones a desarrollar se instrumentarán fundamentalmente mediante acuerdos y proyectos de colaboración con Administraciones, colectivos y otras Consejerías.

Programa 9. Impulso y Difusión. Con este programa se contribuye a la creación de aquellas herramientas y soportes tecnológicos que permitan impulsar y gestionar los proyectos promovidos en los distintos programas del PCTA, habilitando mecanismos de información y comunicación a fin de ofrecer información actualizada y eficaz sobre las distintas actuaciones impulsadas por el mismo, y ofreciendo acceso a las administraciones y organismos colaboradores del plan.

Las actuaciones de este programa se articularán a través de planes de promoción y comunicación, espacios y enlaces en la web de la Consejería de Turismo y Deporte, el Centro de documentación de la propia Consejería y la apertura de las bases de datos estadísticos.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *“Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo”*, COM(2010) 352 final, Bruselas, 2010.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *“Fundamentos de la intervención administrativa turística”* en *Derecho Administrativo del Turismo*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2007.

GARCÍA RUBIO, M.P., *“La responsabilidad contractual de las agencias de viaje”*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1999.

GUERRERO LEBRÓN, M.J., Las últimas reformas en Derecho del transporte aéreo: avances y cuestiones pendientes en la protección de los pasajeros y los terceros en *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, Número 3, 2010.

LEYVA DE LEYVA, J.A., “Planteamiento general de los Registros públicos y su división en Registros administrativos y Registros jurídicos” en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Madrid, 1989.

PULIDO FERNÁNDEZ, J.I., “Criterios para una política turística sostenible en los parques naturales de Andalucía”, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005.

VERDERA IZQUIERDO, B., “La irretroactividad: problemática general”, Dykinson, Madrid, 2006, pp. 26 a 41 y 115 a 126.

Capítulo IV. PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD TURÍSTICA: INSPECCIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR

Carlos Sanz Domínguez

Profesor Contratado Doctor
Universidad de Sevilla

SUMARIO

1. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE INSPECCIÓN Y POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE TURISMO

2. EL SERVICIO DE INSPECCIÓN DE TURISMO

- 2.1. Competencia y organización de la inspección turística.
- 2.2. Concepto y caracteres de la inspección de turismo.
- 2.3. Funciones asignadas a la inspección de turismo.
- 2.4. Facultades que se otorgan a la inspección turística.
- 2.5. Contenido y características del acta de inspección.
- 2.6. Tipología de las actas de inspección.
- 2.7. Reflexión sobre el valor probatorio de las actas de inspección.

3. LA POTESTAD SANCIONADORA EN EL SECTOR TURÍSTICO

- 3.1. Principios de la potestad sancionadora y su aplicación en la Ley de Turismo.
- 3.2. Clasificación de las infracciones en materia de turismo.
- 3.3. Las sanciones en materia de turismo.
- 3.4. El procedimiento sancionador.

BIBLIOGRAFÍA

1. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE INSPECCIÓN Y POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE TURISMO.

Aunque la capacidad de la Administración pública para imponer sanciones a los ciudadanos en ámbitos diversos y para ejercer actividades de vigilancia, control e inspección es muy anterior en el tiempo¹, si analizamos específicamente ambas funciones en el campo del turismo, debemos circunscribirnos necesariamente a los inicios del desarrollo o boom del turismo ocurrido en España, particularmente a partir de los años cincuenta del siglo XX. Efectivamente, las primeras disposiciones administrativas reguladoras del incipiente fenómeno turístico², no hacen referencia alguna a ambas competencias administrativas al estar centradas fundamentalmente en la acción de fomento y promoción. Así ni el Real Decreto de 6 de octubre de 1905 por el que se crea una Comisión Nacional “encargada de fomentar en España, por cuantos medios estén a su alcance, las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero”, ni el posterior Real Decreto de 19 de junio de 1911, por el que se crea en la Presidencia del Consejo de Ministros, en sustitución de la anterior Comisión Nacional, “una Comisaría Regia encargada de procurar el desarrollo del turismo y la divulgación de la cultura artística popular”, abordan cuestiones relativas a las funciones de vigilancia y sanción de las autoridades gubernativas que una y otra crearon. Aunque, en principio, la creación del Patronato Nacional de Turismo por Real Decreto 745/1928, de 25 de abril tampoco supuso un avance en la materia, pues el Patronato asumió funciones de “divulgación, apoyo, estímulo, búsqueda y favorecimiento del turismo”³, sólo unos meses antes de la creación del Patronato se facultó a los Gobernadores Civiles a imponer sanciones pecuniarias en materia de precios hoteleros⁴ y, posteriormente ante la inminente celebración de la Exposición Iberoamericana de Sevilla, una Orden Circular de 28 de enero de 1929 autorizó al Patronato Nacional de Turismo a imponer sanciones a las empresas infractoras, frente a reclamaciones comprobadas.

La complejidad de la materia sancionatoria en las diversas atribuciones que asume el nuevo Ministerio de Información y Turismo a partir de 1951, hace precisa la aprobación del Decreto de 4 de agosto de 1952 por el que se autoriza a refundir los preceptos sancionadores

¹ Sobre la evolución de la configuración de la potestad sancionadora de la Administración, vid., por todos, PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I. Parte General*, especialmente pp. 464 ss.

² Sobre la evolución normativa y orgánica en el campo turístico en los primeros decenios del siglo XX, vid., PELLEJERO MARTÍNEZ, C., “La política turística en España. Una perspectiva histórica, en Auriolés Martín, J. (Coord.), *Las nuevas formas de turismo*, Publicaciones Cajamar, Almería, 2004, pp. 268-284; del mismo autor *La intervención del Estado en el sector turístico: de la Comisión Nacional a la Empresa Nacional de Turismo*, Dirección General de Planificación Turística de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2000 y, entre otros, BAYÓN MARINÉ, F., (Dir.), *50 años del turismo español: un análisis histórico y estructural*, Ceura, Madrid, 1999; CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El Turismo. Aspectos institucionales y actividad administrativa*, pp. 35-70; CORCHERO, M., *Derecho del Turismo. Conceptos fundamentales*, pp.204-231.

³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Derecho Administrativo del Turismo*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 138-139.

⁴ Real Orden Circular de 11 de febrero de 1928.

en materia de prensa, publicaciones, actos públicos, radiodifusión, cinematografía, teatro, espectáculos y *turismo*. Este Decreto además de autorizar la refundición de normas sancionadoras determinó las reglas del procedimiento sancionador, distribuyó las competencias sancionadoras en el organigrama del Ministerio y fijó el sistema de recursos administrativos contra las sanciones impuestas. Posteriormente, y en aplicación de la indicada autorización de refundición, el Ministerio de Información y Turismo aprobó la Orden de 22 de octubre de 1952⁵, sobre normas para la imposición de sanciones. La Orden establecía en su art. 1: “En las materias de prensa, publicaciones, actos públicos, radiodifusión, cinematografía, teatro, espectáculos similares y *turismo* se podrá imponer la sanción de multa hasta 50.000 pesetas, por infracciones cometidas contra lo dispuesto en la legislación reguladora de dichas materias o contra las normas dictadas por las autoridades al aplicarla”. Los restantes artículos de la Orden regulan el procedimiento sancionador y las posibilidades de recurso administrativo existentes contra la sanción impuesta, en su caso. La distribución de competencias en materia sancionadora dentro del Ministerio fue objeto de una ulterior aclaración normativa efectuada mediante Orden de 21 de noviembre de 1955, sobre competencia para imponer sanciones en el Ministerio de Información y Turismo.

Sin embargo, fue la Ley de Competencias en Materia de Turismo de 1963 la encargada de aclarar las competencias del Ministerio de Información y Turismo sobre el sector turístico, que incluía la “ordenación y *vigilancia* de toda clase de actividades turísticas” (Art. 1) y, particularmente (Art. 3): “La ordenación y *vigilancia* de las empresas de hostelería o de cualesquiera otras de carácter turístico (...)”. Dentro de esta competencia se incluye la potestad sancionadora sobre dichas actividades y empresas en cuanto a las infracciones que pudieran cometerse en el ámbito del turismo.

Haciendo uso de esta competencia de ordenación y *vigilancia*, el Gobierno aprobó por Decreto 231/1965, de 14 de enero, el Estatuto Ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas, incorporando dentro del Capítulo III, dedicado a las empresas turísticas, una sección completa a las responsabilidades y sanciones (Arts. 23 a 26), con un contenido realmente reducido en el que regulaba, la relación de sanciones, entre las que se incluyen, el apercibimiento, la multa, la suspensión de actividades o clausura del establecimiento hasta seis meses, el cese definitivo de las actividades de la empresa o la clausura definitiva del establecimiento, la suspensión en el ejercicio de actividades profesionales individuales hasta seis meses y la baja definitiva en la profesión o revocación del título o licencia (Art. 23); los criterios para la aplicación de sanciones: naturaleza y circunstancias de la infracción; antecedentes; capacidad económica del infractor; perjuicios ocasionados; etc. (Art. 24); la distribución de competencias en el seno de la Administración estatal para la imposición de sanciones (Art. 25) y, finalmente, la remisión respecto al procedimiento sancionador a las normas establecidas en tal sentido por el Ministerio de Información y Turismo (Art. 26).

⁵ Modificada posteriormente por Orden de 29 de noviembre de 1956.

Por lo demás el Estatuto Ordenador no llega a tipificar las infracciones, considerando como tales a aquellas “que se cometan contra lo preceptuado en el presente Estatuto y en los Reglamentos reguladores de las empresas y actividades turísticas” (Art. 23,1). Como se verá al analizar los principios de la potestad sancionadora, nada más lejos de cumplir con las exigencias del principio de tipicidad de las infracciones que lo que realiza el Estatuto Ordenador⁶.

La Constitución española previó la asunción de las competencias sobre turismo por parte de las Comunidades Autónomas (Art. 148,1,18), sin efectuar reserva alguna a favor del Estado⁷: “Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 18. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”, incluyendo, por tanto, dentro de dicha competencia, la regulación y aplicación de la potestad sancionadora sobre las empresas turísticas, así como la función de inspección sobre las empresas y establecimientos turísticos. Esto impulsó a muchas Comunidades Autónomas a aprobar sus propias Leyes de Disciplina Turística⁸, cumpliendo de esta forma con la reserva de Ley establecida por el art. 25 CE (Principios de legalidad y tipicidad en materia sancionadora)⁹.

⁶ REBOLLO PUIG califica este planteamiento como una auténtica sustitución de “la tipicidad por cualquier anti-juridicidad, lo que supone la violación más burda del principio analizado (tipicidad de infracciones)”, “Legislación Autonómica de Disciplina Turística”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 8, 1991, p. 54.

⁷ No obstante, la exclusividad de que gozan las Comunidades Autónomas en materia de ordenación y promoción del turismo y la inexistencia de reserva expresa a favor del Estado, no impiden que éste intervenga en el sector turístico pero ejerciendo otras competencias transversales, genéricas o de aspectos colaterales al turismo, como es el caso de las relaciones internacionales, el comercio exterior, la planificación general de la actividad económica, la estadística con fines estatales, la educación, etc. Vid. SANZ DOMÍNGUEZ, C., *Régimen jurídico-administrativo de la intermediación turística*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Junta de Andalucía, Sevilla, 2005; FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J., “Competencias en materia turística de las Comunidades Autónomas: reflexiones sobre la Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional”, en *Estudios Turísticos*, núm. 85, 1985, pp. 37-45; FERNÁNDEZ-OBANZA CARRO, J., “Competencias y organización de las Administraciones Turísticas”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 21, 1999, pp. 631-642; GALLARDO CASTILLO, M.J., “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación”, en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp. 71-93; GUILLÉN GALINDO, M.A., “La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, en BLANQUER CRIADO, D., *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, Ed. Tirant lo Blanch, 1999; PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M.M., “A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: El ejercicio de competencias turísticas por la Comunidad Autónoma andaluza”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 27, 1996, pp. 95-170.

⁸ Denominamos Leyes de Disciplina Turística a las Leyes dedicadas a tipificar las infracciones administrativas que puedan cometer las empresas y actividades turísticas y a regular el servicio de inspección turística, el régimen sancionador y la tipificación y graduación de sanciones, aunque, en la práctica, sólo algunas de ellas llegan a adoptar formalmente tal denominación. Se denominan de esta forma las Leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas de Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra y Comunidad de Valencia. Vid. REBOLLO PUIG, M., op.cit., p. 29.

⁹ Ley 3/1986, de 8 de abril (Canarias); Ley 3/1986, de 19 de abril (Andalucía); Ley 2/1986, de 28 de abril (Principado de Asturias); Ley 4/1986, de 15 de mayo (Región de Murcia); Ley 2/1987, de 6 de marzo (Castilla y

Las Comunidades Autónomas que carecen de Ley de Disciplina Turística, aplicarán a las empresas turísticas, bien la legislación sobre consumidores y usuarios¹⁰, bien mantendrán la aplicación de la normativa preconstitucional, hasta la aprobación y entrada en vigor de la respectiva Ley de Ordenación del Turismo¹¹.

El contenido de estas Leyes de Disciplina Turística, es muy específico y similar en todos los casos, pues su objetivo será ordenar directamente, cumpliendo con la reserva de ley impuesta por el art. 25,1 CE, la potestad sancionadora de la Administración en materia de turismo y las cuestiones anexas que han de acompañarla para formar la “disciplina turística¹²”: procedimiento sancionador, tipificación de infracciones y sanciones, reglas de aplicación, etc., además de la regulación del servicio de inspección turística. En Andalucía este papel corresponde a la Ley 3/1986, de 9 de abril, de Inspección y Régimen Sancionador en Materia de Turismo de Andalucía, que en un total de trece artículos reguló los aspectos fundamentales de la inspección y del régimen sancionador: el servicio de inspección, procedimiento sancionador, clasificación de infracciones y sanciones, reglas de aplicación de las sanciones, prescripción, etc.¹³

Finalmente, el Parlamento Andaluz aprobó la primera Ley de Turismo de Andalucía el 15 de diciembre de 1999, derogando expresamente la Ley 3/1986, de Inspección y Régimen Sancionador en materia de turismo. La Ley de Turismo de 1999 dedicaba el título VI a la inspección turística (Arts. 51-56) y el título VII al régimen sancionador en la actividad turística (Arts. 57-75) y fue desarrollada en materia de inspección, primero por el Decreto

León); Ley 1/1989, de 2 de marzo (Comunidad de Valencia); Ley 6/1989, de 3 de mayo (Baleares); Ley 5/1990 (La Rioja); Ley 1/1992, de 11 de febrero (Cantabria); Ley 6/1992, de 15 de junio (Galicia); Ley 2/1992, de 10 de diciembre (Castilla-La Mancha); Ley 5/1993, de 29 de marzo (Aragón) y Ley Foral 14/1997, de 17 de noviembre (Navarra).

¹⁰ Como ocurre con Cataluña a través de la Ley 1/1990, de 8 de enero, de disciplina de mercado y de defensa de consumidores y usuarios.

¹¹ Las únicas Comunidades Autónomas en estas circunstancias eran Extremadura, Comunidad de Madrid y País Vasco. En el País Vasco la disciplina turística se incorporará directamente a la Ley de Turismo en 1994. Igualmente, la Comunidad Autónoma de Madrid incorporará la materia de disciplina turística a su primera Ley de Ordenación del turismo de 28 de marzo de 1995 (derogada por la actual). La Ley de Turismo de Extremadura será posterior en el tiempo a las anteriormente citadas (20 de marzo de 1997) y su Exposición de Motivos después de razonar la necesidad de una norma con rango legal para abordar la materia sancionadora afirma que con su aprobación “se supera la necesidad de recurrir a la normativa estatal de inferior rango”.

¹² Para CABALLERO SÁNCHEZ “La disciplina turística consta de tres columnas: el régimen de inspección o control previo al ejercicio de la potestad sancionadora; el régimen sancionador sustantivo; y el régimen procedimental para la aplicación del anterior”, en “La normativa autonómica sobre disciplina turística y la innecesaria proliferación de procedimientos sancionadores en materia de turismo”, *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, p. 146.

¹³ Esta Ley es el antecedente del capítulo que la Ley de Turismo de Andalucía, tanto la aprobada en 1999, como la vigente de 2011, dedican a regular la inspección de turismo y la potestad sancionadora. Precisamente en su Exposición de Motivos se hace expresa referencia al art. 25 CE como justificación de su propia existencia.

95/1995, de 4 de abril, por el que se fijan los objetivos básicos que han de inspirar los Planes de Inspección Programada, y se atribuyen diversas competencias en materia de turismo, y, posteriormente, por Decreto 144/2003, de 3 de junio, de la Inspección de Turismo, que derogó al anterior.

El actual régimen jurídico de la inspección y de la potestad sancionadora en materia de turismo está formado por la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía (LTA) y por el indicado Decreto 144/2003, de la Inspección de Turismo. La Ley de Turismo dedica a la inspección turística su título VII, arts. 63-68, y su título VIII al régimen sancionador de la actividad turística y medidas de ejecución forzosa, arts. 69-86.

2. EL SERVICIO DE INSPECCIÓN DE TURISMO

2.1. Competencia y organización de la inspección turística

Como hemos visto supra, la Comunidad Autónoma andaluza asumió a través del Estatuto de Autonomía de 1980 la competencia sobre promoción y ordenación del turismo, incluyendo, aunque no se haga mención expresa, la competencia sobre inspección turística¹⁴. No obstante, el Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, de traspaso de competencias del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, incluyó en su art. 40 la facultad de “Inspeccionar las empresas y actividades turísticas vigilando el estado de las instalaciones, las condiciones de prestación de los servicios y el trato dispensado a la clientela turística”.

La Ley de Turismo de Andalucía en su art. 3,d) incluye entre las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía, la potestad de inspección, competencia que puede ser delegada en las entidades locales¹⁵. Como complemento a esta previsión legal, el art. 64,1 LTA determina que “Las funciones inspectoras en la Comunidad Autónoma de

¹⁴ El art. 71 del actual Estatuto de Autonomía para Andalucía, determina que “Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, así como la coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero; la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos; la formación sobre turismo y la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo”. Sorprende que habiendo detallado el nuevo Estatuto de Autonomía la competencia de “ordenación y promoción del turismo” (expresión que concretaba la competencia autonómica sobre turismo en el anterior Estatuto de Autonomía), no se haga mención expresa de las potestades de inspección y sancionadora, y sí de otras como la ordenación, planificación, promoción, etc.

¹⁵ Vid. BARRERO RODRÍGUEZ, E., “Las competencias de las entidades locales andaluzas en materia de turismo”, en AA.VV., *Curso sobre Derecho Local Andaluz*, Ateneo de Sevilla, Sevilla, 2003, pp. 881-895. Igualmente, PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M, *Derecho Público del Turismo*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2004, p. 51.

Andalucía serán ejercidas por la Consejería competente en materia de turismo, a la que se adscriben los correspondientes servicios de inspección, que tendrán la estructura que se determine reglamentariamente”. De esta forma, en el organigrama actual de la Consejería de Turismo y Deporte aprobado por Decreto 212/2015, de 14 de julio, se incluye entre las competencias de la Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo, dos atribuciones relacionadas directamente con la actuación inspectora: “f) La elaboración, seguimiento y evaluación de los planes de inspección en materia de turismo, velando porque toda la información referida a personas se desagregue por sexo” y “g) La gestión y control de los servicios, empresas y establecimientos turísticos, así como cualquier otra competencia en materia de inspección turística atribuida reglamentariamente”.

La estructura orgánica del servicio de inspección turística de la Junta de Andalucía se compone de una Inspección de los Servicios Centrales dependiente de la Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento del Turismo y las Inspecciones de las Delegaciones Provinciales (actualmente Delegaciones Territoriales), dependientes del correspondiente Delegado Territorial. Además de las actuaciones realizadas por una u otra sección en el ejercicio de sus funciones propias, la Dirección General puede realizar actuaciones conjuntas (Art. 4 Decreto 144/2003).

2.2. Concepto y caracteres de la inspección de turismo

Nuestro ordenamiento jurídico no incorpora una regulación común, básica, de la función inspectora de la Administración¹⁶, ello a pesar de los numerosos ámbitos en los que el ordenamiento otorga a la Administración la facultad de inspección: recaudación tributaria, trabajo y seguridad social, consumo, sanidad, ordenación del turismo, urbanismo, entre otras. No obstante, debemos aclarar que la Administración pública no posee capacidad para inspeccionar todos los ámbitos materiales que conforman su ámbito competencial: será la Ley la que atribuya dicha potestad, determine sus límites y el régimen jurídico básico y establezca el ámbito o ámbitos administrativos en los que la misma se ejercite (estatal, autonómica o local). Como afirma FERNÁNDEZ RAMOS, “cabe anticipar el sometimiento de esta actividad administrativa al principio de legalidad en su vertiente de vinculación positiva”¹⁷.

¹⁶ BLANQUER CRIADO, D., *Introducción al Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 894. Como afirma CORCHERO, M., “Aunque la función inspectora encaja perfectamente en la definición de potestad, no debe desconocerse –como certeramente afirma R. RIVERO ORTEGA– que es una categoría que está necesitada de un mayor desarrollo dogmático, para garantizar su tratamiento como lo que en realidad es: una potestad”, *op.cit.*, p. 285.

¹⁷ FERNÁNDEZ RAMOS, *La actividad administrativa de inspección*, Editorial Comares, Granada, 2002, p.52. En el mismo sentido, REBOLLO PUIG, M., “La Administración contará con potestades de inspección en la medida en que se las otorguen precisamente normas con rango de ley. Se trata de imponer deberes a los administrados y ello sólo lo puede hacer la Administración en tanto que se lo permita una ley. Incluso aunque no se afectara

Esta actividad administrativa de inspección puede recaer sobre objetos y personas muy diversas, en función del fundamento jurídico en el que trae causa. Como señala REBOLLO PUIG, la Administración inspecciona sus propios órganos y personal, bajo la fórmula de inspección de servicios; o una Administración ejerce funciones de inspección sobre otra Administración (inspecciones interadministrativas) o, finalmente, ejerce su función inspectora sobre los administrados, siendo esta tercera perspectiva la que nos interesa tratar en este momento¹⁸. Debemos pues considerar la inspección como actividad que realiza la Administración pública dirigida a “comprobar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones y limitaciones a que están sometidos los administrados”¹⁹. Más concretamente, nos interesa la perspectiva de la inspección administrativa dirigida a comprobar el cumplimiento de las obligaciones legales que se imponen a los administrados, en nuestro caso, las empresas y establecimientos turísticos²⁰.

Sin duda, la concesión de esta facultad inspectora a la Administración por parte del ordenamiento jurídico vigente debe fundamentarse, como en sí toda actividad administrativa, en la existencia de singulares intereses generales dignos de protección (Art. 103,1 CE: La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales)²¹. La propia Ley de Turismo de Andalucía destaca, al determinar sus finalidades, ciertos intereses generales sobre los que tendrá que velar, entre otros, la inspección de turismo como instrumento de actuación de la Administración, como “El impulso del turismo sostenible como sector estratégico de la economía andaluza, generador de empleo y desarrollo económico” (Art. 1,2,a) LTA), “La protección de los recursos turísticos de acuerdo con el principio de sostenibilidad” (Art. 1,2,d) LTA) o “La defensa y protección de las personas usuarias de los servicios turísticos” (Art. 1,2,f) LTA). Coinciden todos ellos con intereses generales protegidos o impulsados por la Constitución española: el desarrollo económico (Arts. 40,1 y 130 CE), la generación de empleo (Art. 40,1 CE), la protección del medio ambiente (Art. 45,1 CE), del patrimonio histórico, cultural y artístico (Art. 46 CE), la adecuada utilización del ocio (Art. 43 CE) o la protección de consumidores y usuarios (Art. 51 CE). La ordenación

a derechos fundamentales, se está de lleno en el ámbito de la vinculación positiva a la ley”, en “La actividad inspectora”, en DÍAZ SÁNCHEZ, J.J., *Función Inspectora*, INAP, Madrid, 2013, p. 67.

¹⁸ Vid. REBOLLO PUIG, M., “La actividad de inspección”, en Cano Campos, T., *Lecciones y Materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, vol. III. *La actividad de las Administraciones Públicas*. Vol. II. *El contenido*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 53 y ss.

¹⁹ REBOLLO PUIG, M., *ibid.*, p. 53.

²⁰ Vid. BERMEJO LATRE, J.L., “La policía del turismo”, en TUDELA ARANDA, J., (Coord.), *El Derecho del turismo en el Estado Autonómico*, Editorial Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006.

²¹ BERMEJO VERA se refiere a la inspección como protectora de intereses tanto públicos como privados: “La vertiente positiva del ejercicio de la potestad de inspección no es sólo la defensa y protección de los intereses generales, sino incluso la de los intereses particulares, en todos los supuestos en que el ejercicio de la potestad deriva en la corrección o ajuste a la norma de la actividad, objeto o persona inspeccionados, porque ello constituye un aval o garantía que puede ser esgrimido por los inspeccionados en su momento”, en “La Administración inspectora”, RAP, núm. 147, 1998, p. 56.

del turismo que lleva a cabo la Ley de Turismo de Andalucía, y las leyes de ordenación del turismo de las restantes Comunidades Autónomas, persiguen entre otros, los objetivos reseñados²² y a su servicio estarán disponibles las distintas potestades y facultades de la Administración: potestad reglamentaria, potestad de planificación, actividad de control o policía (en la que se encuadra la inspección de turismo), potestad sancionadora, etc.²³.

En definitiva, la inspección de turismo, encomendada a la Administración autonómica por la Ley de Turismo, es ejercida a través de un cuerpo de funcionarios públicos a los que se encarga, como principal misión, la función de vigilancia en el cumplimiento de la “legalidad turística”, velando por el cumplimiento de los derechos y obligaciones reconocidos e impuestos, respectivamente, por la normativa turística²⁴. No se trata, por tanto, de una mera función o capacidad de actuación, sino de un auténtico deber público que la Administración autonómica tiene la obligación de asumir en garantía del cumplimiento de la legalidad vigente y que se contrapone, como se verá, con estrictas obligaciones impuestas a los interesados, particularmente, las empresas turísticas, en su relación con la inspección de turismo²⁵.

2.3. Funciones asignadas a la inspección de turismo.

Tradicionalmente se considera como origen y función propia de los servicios de inspección la vigilancia o control de actividades de los particulares en cuanto se refiere al cumplimiento de la legalidad vigente, insertándose, por tanto, dentro de la actividad administrativa de policía, control o limitación²⁶. Esta perspectiva vincula de forma instrumental la potestad

²² Vid. RIVERO YSERN, J.L., “Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del turismo en Andalucía”, *Documentación Administrativa* 259-260, pp. 206-207.

²³ CALONGE VELÁZQUEZ pone de manifiesto, en este sentido, la fuerte administrativización que se produce en el sector turístico, “El turismo constituye un campo abonado para la actuación de la Administración pública. Es más, es posible que el turismo sea uno de los sectores de la actividad económica más fuertemente intervenidos por la Administración pública”, *op.cit.*, p. 33.

²⁴ ESTEVE PARDO, J., diferencia al analizar la actividad administrativa de inspección entre actividad realizada por las Administraciones “por el personal técnico y funcionario de la Administración competente” de la actividad de inspección y control técnico realizadas por entidades privadas en colaboración con la Administración, sin embargo, en el ámbito turístico no se utiliza esta segunda fórmula. Vid. *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2013, P.368

²⁵ Así lo pone de manifiesto FERNÁNDEZ RAMOS, S., para quien “Esta consideración de la actuación inspectora como ejercicio de una potestad administrativa comporta diversas consecuencias de orden dogmático, tales como su carácter irrenunciable. Así, algunas normas declaran que el ejercicio de la función inspectora es una potestad de observancia o ejercicio inexcusable por las Administraciones a las que la Ley atribuye competencias”, *op.cit.*, p.49.

²⁶ COSCULLUELA MONTANER al tratar las clases de policía distingue la policía de control de la legalidad administrativa vigente “En este apartado se puede incluir la actividad de policía en los principales sectores de la vida social y económica. Así cabe hablar de policía urbanística, policía industrial, policía de consumo, policía

administrativa de inspección a la potestad sancionadora, a la que parece servir. Sin embargo, no debe olvidarse que el fin de la acción inspectora no consiste en la apertura de un expediente sancionador o el resultado último de la imposición de una sanción, sino la mera verificación del cumplimiento de la legalidad vigente por parte del sujeto destinatario de la inspección, con objeto de conseguir, en la medida de lo posible, que los destinatarios de las normas cumplan con las prescripciones impuestas por éstas. Esta consideración nos lleva a destacar la singular relevancia que cobra la existencia de un servicio de inspección, por su efecto inicialmente preventivo²⁷: la acción inspectora de la Administración produce en sus destinatarios un singular efecto intimidatorio que redundará en un mayor cumplimiento de la legalidad vigente y una correlativa disminución de la imposición de sanciones, por este motivo, habrá que impulsar sus efectos persuasivos, mediante acciones de disuasión, concienciación social, publicidad de los resultados de la inspección e incluso programación de la futura acción preventiva²⁸. Precisamente la planificación de la acción inspectora, amén de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la actividad administrativa, la dota de un alcance disuasorio, en tanto en cuanto dicha programación se da a conocer a sus propios destinatarios como ocurre en los planes de inspección programa en el campo del turismo (Art. 67 LTA)²⁹.

Resaltada la función preventiva de la inspección, debemos anotar que, en caso de no producir el efecto preventivo deseado (el cumplimiento de la legalidad vigente), la inspección adopta una función represiva o correctora de las acciones u omisiones que implican incumplimiento de la legalidad vigente. En este segundo sentido, la inspección se convierte en antesala de la potestad sancionadora y, precisamente, ésta podrá activarse gracias a la existencia y eficacia de los servicios de inspección. Pero la actuación inspectora, en su vertiente represiva, no sólo dirige su atención a la comprobación de la ilegalidad consumada para dar constancia de la misma en el acta de inspección que ulteriormente provoque la incoación de un procedimiento sancionador (o en su caso, el inicio de proceso penal), sino también a lograr el cese de la actividad ilegal que implica adoptar las medidas necesarias de reposición o restitución de la realidad transgredida. Se trata, por tanto, no sólo de reprimir la comisión de actividades ilegales, sino de adoptar medidas de protección de la

sanitaria, la policía de tráfico”, *Manual de Derecho Administrativo. Parte general*, 24ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2013, p. 556.

²⁷ La función preventiva cobra una singular importancia en ámbitos como la inspección de trabajo. Vid. VEGA RUIZ, M.L., *Garantizando la gobernanza: Los sistemas de inspección de trabajo en el mundo*, OIT, 2013, pp.43-46

²⁸ Vid. FERNÁNDEZ RAMOS, S., *op.cit.*, p.22. Para CORCHERO, M., “La Inspección Turística es aquella actividad de la Administración en la que se examina y reconoce el ejercicio de las actividades turísticas mediante la observación directa de su personal, para la comprobación del cumplimiento de los deberes, prohibiciones o limitaciones legales”, *op.cit.*, pp. 285-286.

²⁹ FERNANDEZ RAMOS fundamenta la planificación o programación de la actividad inspectora tanto en la eficacia de la actuación administrativa, como en una garantía de seguridad jurídica de los ciudadanos, al limitar el uso discriminatorio de esta potestad. Vid. *op.cit.*, pp. 332-334.

legalidad³⁰. En este sentido debe entenderse la previsión contenida en el art. 27,1 Decreto 144/2003 para los supuestos de actas de advertencia en las que “la inspección debe advertir y asesorar para que se cumpla la normativa, consignando en el acta de advertencia la norma aplicable y el plazo para su cumplimiento”, si bien, con carácter general se prevé en el art. 63 LTA: “La inspección podrá requerir la subsanación de las deficiencias apreciadas y, en su caso, proponer el inicio de los procedimientos sancionadores que procedan”. Se trata, por tanto, de proteger la legalidad conculcada y, en su caso, imponer la sanción que a dicha ilegalidad deba corresponder.

En definitiva, esta principal función de la inspección de servir como instrumento para la comprobación del cumplimiento de la legalidad vigente, se articula en el Decreto 144/2003, de Inspección de Turismo (Art.2) en una triple esfera de actuación: Por una parte, en la actuación genérica de comprobación del cumplimiento de la normativa en materia de turismo, contenido material que da sentido a la existencia misma de un cuerpo especializado de inspectores de turismo; por otra parte, como ámbito de especialidad dentro de aquella, la actuación contra los servicios turísticos clandestinos: se trata de un supuesto cualificado de incumplimiento de la normativa turística al que la Ley de Turismo ha querido dotar de especial singularidad, hasta el punto de incluir entre los fines de la Ley la “erradicación de la clandestinidad” (Art. 1,2,f) LTA) y perfilar la clandestinidad como la publicidad por cualquier medio o la prestación de servicios turísticos sin contar con la preceptiva declaración responsable, comunicación previa o habilitación, según se requiera en cada caso (Art. 30,4 LTA); finalmente, la actuación inspectora se extiende a la “comprobación de la ejecución de las acciones subvencionadas” por la Consejería competente en materia de turismo: implica, por tanto, de nuevo una especialidad dentro del genérico incumplimiento de la legalidad vigente, a la vez que un medio adicional de control de las subvenciones en materia de turismo, sin perjuicio de los restantes instrumentos de control, incluida la Intervención General de la Junta de Andalucía.

Esta función de comprobación del cumplimiento de la legalidad turística concentra la actuación inspectora básicamente en la visita de comprobación a la empresa o establecimiento turístico y el posterior levantamiento de la correspondiente acta de inspección que, conforme a su contenido dará lugar, en su caso, al subsiguiente procedimiento sancionador.

Sin embargo, en la actualidad los servicios de inspección, como ocurre con el servicio de inspección turística, asumen funciones complementarias de la principal de comprobación, que progresivamente adquieren una mayor preponderancia. Incluimos en este bloque las actividades de asesoramiento dirigidas a los destinatarios de las normas turísticas y vinculadas,

³⁰ Para FERNÁNDEZ RAMOS, S., “esta independencia de las medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado en relación con las eventuales sanciones administrativas está explícita en normas de los más variados sectores del ordenamiento administrativo”, *ibidem*, p. 26.

por tanto, a la anteriormente mencionada función preventiva³¹. De esta forma los titulares o responsables de la prestación de servicios turísticos pueden obtener de la inspección turística asesoramiento e información sobre el cumplimiento de los requisitos legales que hayan de cumplir los establecimientos turísticos o la prestación de servicios turísticos, regulados en la Ley de Turismo y sus disposiciones complementarias de desarrollo: requisitos básicos de infraestructura; requisitos correspondientes a la clase y categoría del establecimiento; normativa de prevención y protección contra incendios; normas de accesibilidad; normas de protección del usuario turístico, etc. De esta forma, la Administración se garantiza un cumplimiento más exhaustivo de la legislación vigente, sin necesidad de utilizar instrumentos o técnicas represivas.

Adicionalmente, el Decreto 144/2003, desarrollando en este punto el art. 63 LTA configura el servicio de inspección como órgano consultivo de la Administración activa, que puede solicitar de aquél informes técnicos referidos al cumplimiento de la legalidad vigente por parte de las empresas y, particularmente, en los supuestos de inscripción, anotación y clasificación en el Registro de Turismo de Andalucía, modificaciones, cambios de actividad o de titularidad, reclasificación, funcionamiento, cierre temporal y cierre definitivo en relación con los sujetos y establecimientos que deban inscribirse en el indicado Registro (Art. 2 Decreto 144/2003). Esta función interna de la inspección cobra singular relevancia con la sustitución de la técnica de autorización previa por la de declaración responsable, obligando a intervenir al servicio de inspección para comprobar la veracidad de lo incorporado a este documento, particularmente en los casos en que la declaración se presenta tras la finalización de las obras de construcción, ampliación o reclasificación de un establecimiento turístico o por modificación de las condiciones y requisitos esenciales que se tuvieron en cuenta en la inscripción original. Así se pone de manifiesto en el Decreto 143/2014 de Registro de Turismo de Andalucía (RTA) al regular los efectos de la declaración responsable: “La presentación de la declaración responsable y su posterior inscripción, permitirá al órgano competente efectuar, en cualquier momento, las inspecciones y comprobaciones necesarias de los datos contenidos en dicho documento que determinen la veracidad de los mismos, y en especial lo relativo a los requisitos eximidos y a las medidas compensatorias incorporadas, adoptando las medidas cautelares o sancionadoras que, en su caso, pudieran corresponder” (Art. 13,4)³².

³¹ Esta función de asesoramiento que se encomienda a los servicios de inspección es destacada por REBOLLO PUIG, M.: “Pues importa aclarar que no todo lo que hacen los inspectores es inspección ni todas las potestades que se otorgan a aquéllos son potestades de inspección porque no están enderezadas a la averiguación de hechos. Es muy habitual que se les confíe una labor de asesoramiento de los inspeccionados para el correcto cumplimiento de los deberes (...)”, en “La actividad inspectora”, op.cit, p. 56. En el mismo sentido FERNÁNDEZ RAMOS, S., op.cit, p. 98 ss. CABALLERO SÁNCHEZ afirma que “con frecuencia se desconoce esta tarea preventiva que deben desarrollar los entes públicos”, op.cit. 146.

³² MEDINA JURADO, P., pone de manifiesto el papel decisivo que asume la inspección con el cambio del sistema de autorización previa por el de declaración responsable, es decir, “el establecimiento de una estricta reglamentación de los requisitos iniciales exigibles para el ejercicio de la actividad controlable a priori mediante la autorización administrativa, pasando de estar sujetas las actividades de servicios turísticos de autorización,

Finalmente, el Decreto 144/2003 asigna a la inspección de turismo una función accesoria de todas las anteriores referida a la “recopilación de datos del turismo de Andalucía, tanto de sectores o aspectos concretos como de modo genérico”. Entendemos que esta función de carácter residual debe interpretarse en relación con las restantes funciones de vigilancia y control que realiza la inspección, en el sentido de que será sobre los establecimientos y actividades inspeccionados sobre los que la inspección podrá facilitar datos estadísticos a la Administración activa, salvaguardando el secreto profesional al que se encuentra obligado.

Por otra parte, es preciso destacar que toda la actuación inspectora realizada por los inspectores de turismo se enmarca bajo el principio de colaboración con los restantes servicios de inspección, así como, con los órganos que integran el Poder judicial. De esta forma, los inspectores de turismo pueden recabar la colaboración de los servicios de inspección que dependan de otra Consejería o de otra Administración pública (inspección tributaria; de Seguridad Social; de prevención de riesgos laborales; de consumo; etc.). La configuración de la inspección turística como agente de la autoridad, además de revestirle de ciertas prerrogativas en su actuación oficial, le confiere ciertas obligaciones legales, particularmente, en lo que nos interesa destacar ahora, en el deber de comunicar, a través de los órganos correspondientes en cada caso, la posible comisión de infracciones administrativas de otro orden (tributarias, laborales, de seguridad e higiene en el trabajo, de consumo) o de delitos o faltas penales. De esta forma queda articulado un deber de colaboración institucional (Art. 10,3 Decreto 144/2003). Esta facultad del servicio de inspección le permite también, de forma recíproca, recabar o recibir información de otros órganos administrativos o de otras Administraciones públicas³³.

2.4. Facultades que se otorgan a la inspección turística

En el desarrollo de su actuación inspectora, los funcionarios de la inspección turística están autorizados para utilizar cuantos medios materiales o formales le sean precisos, con el fin de lograr una actuación eficaz y objetiva. Entre las actuaciones de la inspección destaca la visita de inspección o comprobación, que la Ley de Turismo consagra como principal medio de inspección: “La actuación de la inspección de turismo se desarrollará principalmente, mediante la visita a los centros o lugares objeto de inspección” (67,3 LTA). La

para su inicio, a un control a posteriori y cobrando la actuación inspectora una relevancia decisiva”, en “La nueva ordenación de los establecimientos y servicios turísticos en Andalucía tras la implantación de la Directiva europea de servicios. Las competencias municipales”, *Revista CEMCI*, núm. 12/13, 2011, p. 6.

³³ En palabras de REBOLLO PUIG, M., “No se trata sólo de que en virtud del deber general de colaboración “las Administraciones públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirijan” y de que la que reciba tal petición deba “facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias” (art. 4.1.c) y 2 LRJAP). Es que, además, las leyes sectoriales consagran una específica potestad de las inspecciones para procurarse información de los distintos servicios administrativos”, en “La actividad inspectora”, op.cit., p. 63.

configuración de este instrumento de actuación de la inspección requiere que legalmente se constituya el deber de facilitar el acceso a las dependencias e instalaciones de los establecimientos turísticos, como determina el art. 66.1 LTA. En definitiva, los responsables de un establecimiento turístico han de facilitar el acceso de los inspectores de turismo a sus instalaciones y dependencias, limitada esta obligación en cuanto se refiere a las habitaciones o unidades de alojamiento que se encuentren ocupadas, por la consideración de las mismas como domicilio de sus inquilinos y protegidas, por tanto, por la inviolabilidad del domicilio constitucionalmente garantizada³⁴. Como afirma el Tribunal Constitucional “el rasgo esencial que define el domicilio a los efectos de la protección dispensada por el art. 18.2 CE reside en la aptitud para desarrollar en él vida privada y en su destino específico a tal desarrollo, aunque sea eventual. Ello significa, en primer término, que su destino o uso constituye el elemento esencial para la delimitación de los espacios constitucionalmente protegidos, de modo que, en principio, son irrelevantes su ubicación, su configuración física, su carácter mueble o inmueble, la existencia o tipo de título jurídico que habilite su uso, o, finalmente, la intensidad y periodicidad con la que se desarrolle la vida privada en el mismo. En segundo lugar, si bien el efectivo desarrollo de vida privada es el factor determinante de la aptitud concreta para que el espacio en el que se desarrolla se considere domicilio, de aquí no se deriva necesariamente que dicha aptitud no pueda inferirse de algunas de estas notas, o de otras, en la medida en que representen características objetivas conforme a las cuales sea posible delimitar los espacios que, en general, pueden y suelen ser utilizados para desarrollar vida privada (...). Precitado en estos términos el concepto constitucional de domicilio, se ha de otorgar la razón al órgano judicial cuestionante en cuanto a que las habitaciones de los hoteles pueden constituir domicilio de sus huéspedes, ya que, en principio, son lugares idóneos, por sus propias características, para que en las mismas se desarrolle la vida privada de aquéllos habida cuenta de que el destino usual de las habitaciones de los hoteles es realizar actividades enmarcables genéricamente en la vida privada. Ello, no obstante, no significa que las habitaciones de los hoteles no puedan ser utilizadas también para realizar otro tipo de actividades de carácter profesional, mercantil o de otra naturaleza, en cuyo caso no se considerarán domicilio de quien las usa a tales fines. En el caso origen del proceso penal pendiente, no existen dudas de que los periodistas se hospedaban en las habitaciones del hotel que fueron registradas, de modo que constituían en ese momento su domicilio en cuanto en ellas desarrollaban su vida privada. Desde esta perspectiva, ni la accidentalidad, temporalidad, o ausencia de habitualidad del uso de la habitación del hotel, ni las limitaciones al disfrute de las mismas que derivan del contrato de hospedaje, pueden constituir obstáculos a su consideración como domicilio de los clientes del hotel mientras han contratado con éste su alojamiento en ellas. Siendo las

³⁴ Como afirma REBOLLO PUIG al tratar la protección constitucional al domicilio, la Constitución “no veda el acceso de la inspección a los domicilios, sí que entraña, además de un reforzamiento de los principios de legalidad y proporcionalidad, la necesidad de contar, a falta de consentimiento del titular, con una resolución judicial, que puede obtenerse con carácter preventivo, esto es, sin que todavía conste la oposición del administrado pero haya riesgo de ello (art. 8.6.3º LJCA)”, en “La actividad inspectora”, op.cit., p. 87. Una exposición detallada del contenido y articulación de la protección del domicilio frente a la inspección la encontramos en FERNÁNDEZ RAMOS, S., op.cit. pp. 294-310.

habitaciones de los hoteles espacios aptos para el desarrollo o desenvolvimiento de la vida privada, siempre que en ellos se desarrolle, constituyen ámbitos sobre los que se proyecta la tutela que la Constitución garantiza en su art. 18.2: su inviolabilidad y la interdicción de las entradas o registros sin autorización judicial o consentimiento de su titular, fuera de los casos de flagrante delito”³⁵.

Las visitas de inspección se realizan sin aviso previo, en el lugar en el que se presten servicios turísticos (incluidas las actividades turísticas clandestinas), ya sea de oficio, ya en virtud de los planes de inspección programada, por propia iniciativa del inspector o por petición de informes técnicos en los casos en que proceda, particularmente, ante la presentación de una declaración responsable por la construcción, ampliación o reclasificación de un establecimiento turístico o en los casos de modificaciones sustanciales en los ya existentes. Aunque la visita de inspección se realiza, como se ha indicado, sin previo aviso, en caso de no encontrarse presente en la misma el titular del establecimiento, su representante o persona autorizada, el inspector indicará mediante requerimiento la realización de una nueva visita de inspección en un plazo no inferior a veinticuatro horas (Art. 66,2 LTA).

En cualquier momento de la visita de inspección el funcionario actuante puede realizar algún requerimiento, consistente en la advertencia al responsable del establecimiento sobre algún tipo de incorrección o ilegalidad para que pueda adoptar la medida oportuna para cumplir la legalidad. En palabras de la Ley de Turismo “la inspección podrá requerir la subsanación de las deficiencias apreciadas”. Entendemos que este tipo de requerimientos se refiere a incumplimientos leves y fácilmente subsanables, de forma que no sea precisa, siquiera, su consignación en el acta de inspección, especialmente si el responsable del establecimiento adopta finalmente la conducta requerida. En caso contrario, formará parte del contenido del acta de inspección. La normativa regula también supuestos particulares de requerimientos que efectúa el inspector, por ejemplo, según se ha indicado, para señalar la fecha de una ulterior visita ante la ausencia de la persona que deba representar al establecimiento o el requerimiento de la documentación necesaria para el cumplimiento de su actuación de comprobación³⁶. La entrega y ulterior examen de esta documentación

³⁵ La Sentencia del Tribunal Constitucional 10/2002, de 17 de enero, declaró la inconstitucionalidad sobrevenida y la derogación del art. 557 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que establecía que “tabernas, casas de comidas, posadas y fondas no se reputarán como domicilio de los que se encuentren o residan en ellas accidental o temporalmente, y lo serán tan sólo de los taberneros, hosteleros, posaderos y fondistas que se hallen a su frente y habiten allí con sus familias en la parte del edificio a este servicio destinada”, considerando que este artículo contravenía la inviolabilidad del domicilio consagrada en el art. 18,2: “El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”. Como afirma SALAMERO TEIXEDO, L. “Teniendo en cuenta que lo esencial en la configuración del espacio llamado a ser domicilio es su destino al desarrollo de la intimidad, la configuración física del espacio llamado a ser domicilio es del todo irrelevante a efectos constitucionales, siempre que sea un espacio cerrado”, en *La autorización judicial de entrada en el marco de la actividad administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 2014, p. 72.

³⁶ En tal sentido MIRANDA HERNÁNDEZ, G.I., expresa en relación con la inspección urbanística que “en cualquier caso, para que la falta de remisión de los datos o documentos sea constitutiva de una infracción de obstrucción en sentido propio debe mediar un requerimiento singular efectuado por la correspondiente Inspección”,

puede dar lugar igualmente a otro de los medios a disposición de la inspección: la citación a comparecencia. Esta medida la puede activar el inspector en el caso en que no se puedan aportar determinados documentos durante la visita de inspección o si éstos precisaran de un examen más detallado. La incomparecencia a la citación emitida sin causa justificada se entenderá como obstrucción a la labor inspectora y, podrá provocar, por tanto, la firma de un acta de obstrucción. No obstante, esta citación puede ser sustituida por el otorgamiento de un plazo de tiempo para la entrega de la documentación requerida (Art. 63,3 LTA y art. 19 Decreto 144/2003).

Por lo demás, el inspector de turismo puede utilizar cuantos medios tenga a su disposición y considere precisos, como las declaraciones emitidas por los interesados, revisión de la documentación aportada, informes, estadísticas, datos, antecedentes y otras fuentes de información, por ejemplo, de otros órganos de la Administración³⁷, así como la utilización de medios técnicos y nuevas tecnologías, fotografías, mediciones de luz, sonido o temperatura, grabaciones de vídeo, etc. Si fuera preciso, el inspector puede contar con la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Art. 9,3 Decreto 144/2003). No obstante, parece preciso destacar que el inspector, a la hora de utilizar un medio u otro debe regirse, como en toda actuación administrativa, por los principios de proporcionalidad y *favor libertatis*, aplicando el instrumento que, en cada momento, pueda resultar menos incisivo con los derechos e intereses de las personas objeto de investigación³⁸.

Para poder ejercer sus funciones con la máxima protección del Derecho, se otorga a los funcionarios inspectores de turismo la consideración de agentes de autoridad (por tal motivo se exige que se trate de funcionarios públicos) de forma que cualquier actitud de desobediencia durante el ejercicio de sus funciones de comprobación, puede ser considerado como desacato o resistencia a la autoridad, asumiendo el interesado responsabilidad administrativa e incluso penal. Por ello la Ley pone a su disposición, como se ha visto,

en "La potestad de inspección de las Administraciones Públicas", en *Quadernos de Inspección del Territorio*, núm. 0, 2012, p. 19.

³⁷ La inspección de turismo puede recabar la ayuda de otros servicios de inspección, de otras Consejerías o de otras Administraciones Públicas, en aplicación del principio de colaboración. Vid. Art. 9 Decreto 144/2003. Este deber de colaboración entre diferentes Administraciones públicas se regula en el art. 142 LRJSP en el que se incluye "El suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud y que la Administración solicitante precise disponer para el ejercicio de sus competencias".

³⁸ Destaca MONTROYA LÓPEZ, M.P., que "el principio de proporcionalidad exige congruencia y razonabilidad entre el medio y el fin, equilibrio entre los intereses afectados, evitando sacrificar en exceso uno de ellos en privilegio de otros", en *Los planes de inspección*, Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, 2007, p. 92. En el mismo sentido SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 668: "Además será necesario observar en todo caso el principio de proporcionalidad, de manera que las actuaciones de la Administración inspectora han de llevarse a cabo de la forma menos gravosa para los interesados, siempre que sea compatible con la eficacia de aquéllas. En fin, debe tenerse en cuenta también el principio de objetividad o imparcialidad (Art. 103.1 y 3 CE)".

incluso el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, si fuera preciso en el apoyo a su labor o la colaboración de otros servicios de inspección, dependientes de la misma o de otra Administración pública (colaboración que resulta necesariamente mutua)³⁹.

Estas facultades que el ordenamiento concede a los inspectores de turismo conllevan necesariamente obligaciones correlativas que garanticen los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos que resultan afectados por la actuación de inspección. Así, la exigencia de que los inspectores ejerzan sus funciones debidamente acreditados, no es más que una garantía para los sujetos a los que se dirige su labor inspectora; acreditación que debe facilitarle el órgano competente de la Administración activa, en nuestro caso, la Administración autonómica.

También es indispensable en la actuación de la inspección anotar dos principios básicos: Por una parte, la sujeción al principio de secreto profesional que requiere el máximo sigilo de cuanta información pueda conocer en el ejercicio de sus funciones⁴⁰, información que sólo podrá utilizar la Administración conforme a la normativa vigente, particularmente en el procedimiento sancionador o para poner en conocimiento del Ministerio Fiscal la presunta comisión de un delito⁴¹; y, por otra, la de guardar la mayor consideración y respeto a los interesados, a los que debe informar, además, de sus derechos y obligaciones para un correcto cumplimiento de sus obligaciones legales, particularmente en cuanto afecta al ámbito de comprobación de la propia inspección. Este respeto tiene alcance bilateral pues de igual forma debe exigirse a los sujetos inspeccionados con respecto a los funcionarios inspectores.

Por otra parte aunque los funcionarios inspectores de turismo se encuentren encuadrados dentro de un entramado organizativo de carácter jerárquico (concretamente el Decreto 144/2003 hace referencia a los servicios centrales dependientes de la correspondiente Dirección General y los servicios de inspección dependientes de las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de turismo), han de ejercer sus funciones con total independencia en garantía de imparcialidad, profesionalidad y rigor técnico de sus actuaciones. Los inspectores de turismo reciben instrucciones de los órganos ejecutivos

³⁹ En palabras de BERMEJO VERA, J., "la inspección debe realizarse por agentes autorizados que, además de sus condiciones de tecnificación y conocimiento acreditado, pueden gozar de la condición de agentes de la autoridad no solamente a los efectos administrativos, sino incluso a efectos penales", en "La Administración inspectora", p. 55.

⁴⁰ Así, con relación a la inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Real Decreto 138/2000, establece en su artículo 10: "1. Los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social deberán guardar secreto respecto de los asuntos que conozcan por razón de su cargo, así como sobre los datos, informes, origen de las denuncias o antecedentes de que hubieren tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, en los términos del artículo 12 de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. 2. El personal sin funciones inspectoras que preste servicios en órganos y dependencias del sistema de inspección queda sujeto a los mismos deberes de sigilo acerca de lo que conozca por razón de su puesto de trabajo".

⁴¹ Estos límites los pone de manifiesto COSCULLUELA MONTANER, op.cit. p. 558.

de la Administración, conforme se ha indicado, pero dichas instrucciones no implican la admisión de injerencias o presiones en la actividad inspectora. Las directrices admitidas son las referidas a la organización del servicio, e incluye la posibilidad de ordenar de oficio la iniciación de un acto de inspección, pero más allá de estas opciones, no se pueden recibir indicaciones del modo, intensidad o contenido del acto de inspección, interfiriendo en el contenido de la labor inspectora. La Ley de Turismo se refiere a la labor de la inspección con “independencia en sus apreciaciones” (Art. 64,3 LTA)⁴².

Para dotar a los servicios de inspección de la mayor eficacia en el cometido de su labor, la Ley determina la necesidad de articular un plan anual de inspección programada que debe aprobar la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo y que posteriormente se publica en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Esta planificación cumple, a nuestro juicio, con dos cometidos fundamentales, por una parte, sirve, como se ha indicado, para ordenar bajo determinados principios y objetivos, la actuación de los inspectores, dotando a dicha acción de la máxima eficacia y eficiencia, pero por otra, sirve también como acción preventiva, pues los propios empresarios conocen anualmente los objetivos de la acción inspectora planificada y si en función de la misma, serán objeto o no de inspección programada a lo largo del año. No obstante, también pueden aprobarse planes extraordinarios, que se dirigen a afrontar situaciones especiales o sobrevenidas, pero que también gozan de publicidad y, por tanto, del efecto preventivo indicado. Por lo demás, las inspecciones pueden llevarse a cabo fuera de lo programado en el respectivo plan, bien por orden del órgano competente, por iniciativa directa del inspector o ante petición de informes técnicos por parte de la Administración activa.

2.5. Contenido y características del acta de inspección

Las actas de inspección son los documentos públicos formales que expide la inspección de turismo recogiendo el resultado de las actuaciones inspectoras de comprobación e investigación, siendo por tanto el resultado gráfico de la inspección documental u ocular que haya llevado a cabo el inspector. Conforme se determina legalmente, las actas gozan de la condición de documento público y hacen prueba de los hechos que motivan su formalización, salvo que se acredite lo contrario (presunción *iuris tantum*). Por tanto, los hechos que se hayan puesto de manifiesto en el acta por parte del inspector, siempre que se hayan cumplido los requisitos formales, gozan del valor de prueba y de presunción de veracidad

⁴² La singular situación en que, en este sentido, se encuentran los inspectores es destacada por FERNÁNDEZ RAMOS, S., afirmando que “estaríamos ante uno de los supuestos que la doctrina denomina de jerarquía debilitada, pues el inspector debe poder desarrollar con un mínimo de autonomía el núcleo de su función propia, sin perjuicio de la facultad de dirección de los órganos correspondientes”, en *La actividad administrativa de inspección*, op.cit., p. 238. En el mismo sentido se expresa PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. al manifestar que “la otra nota que define la figura de los inspectores de turismo es la independencia en el ejercicio de sus potestades inspectoras, sin perjuicio de la dependencia orgánica y funcional respecto al órgano administrativo en el que se integra”, en *Derecho público del turismo*, P. 364.

en la vía administrativa, si bien esta presunción admite pruebas en contrario, que podrían ser, en su caso, aportadas o propuestas por los administrados afectados, en defensa de sus derechos e intereses⁴³. El sentido del valor probatorio de las actas de inspección ha sido puesto de manifiesto en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional: baste con citar ahora el F.J. 2º STC 169/1998, donde se afirma que “Estos principios generales no excluyen el valor probatorio que las actas de infracción pueden tener; actas en las que los funcionarios competentes consignan los hechos que observan en el transcurso de sus indagaciones y comprobaciones, con la posibilidad de destruir la presunción de inocencia de la que goza todo ciudadano. Así se hizo constar en la ya citada STC 76/1990, y se repite en la STC 14/1997, que modulan el contenido del derecho del art. 24.2 C.E. Según esta Jurisprudencia Constitucional, las actas de inspección tienen un valor que va más allá de la denuncia y gozan de valor probatorio. Sin embargo, esto no quiere decir “que las actas gocen (...) de una absoluta preferencia probatoria que haga innecesaria la formación de la convicción judicial acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la lógica y de la experiencia. En vía judicial, las actas (...) incorporadas al expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el Juez del contencioso forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada de las pruebas practicadas” (STC 76/1990 y 14/1997)”.

Por lo que respecta al contenido, el art. 22 del Decreto 144/2003, de la Inspección de Turismo, determina que el acta habrá de reflejar las siguientes circunstancias: Identificación del funcionario que realiza la inspección y su firma; lugar, fecha y hora en que se desarrolla la inspección; número del acta; datos que permitan identificar con claridad el establecimiento o servicio turístico objeto de inspección (Nombre y dirección del establecimiento hotelero, por ejemplo); identificación del titular del establecimiento inspeccionado y de la persona en cuya presencia se efectúa la visita de inspección; relación de hechos, particularmente, de irregularidades o infracciones observadas en la visita de inspección y firma de la persona que, en representación del establecimiento, ha sido testigo de la visita de inspección. El contenido exigido reglamentariamente se construye inicialmente a datos de identificación y hechos (infracciones) observados durante la inspección, sin embargo, el art. 28,3 del mismo Decreto, al regular las actas de infracción, permite, e incluso aconseja, la inclusión de una calificación jurídica de los hechos: “Siempre que sea posible y sin perjuicio de lo que resultase de la posible instrucción del procedimiento sancionador, se

⁴³ Así, COSCULLUELA MONTANER en relación con la presunción *iuris tantum* de validez, afirma que ésta “obliga al particular disconforme con la misma a realizar o proponer prueba en contrario, si del acta se derivan consecuencias jurídicas, normalmente de carácter sancionador, para él”, op.cit., p. 558. Para BERMEJO VERA, J., “Estos documentos (las actas de inspección) son antecedente imprescindible para que la inspección se entienda correctamente realizada, aunque el contenido del acta no necesariamente tiene garantizada su autenticidad, y el órgano que debe adoptar la decisión definitiva no está vinculado estrictamente por dicho contenido”, en “La Administración inspectora”, p. 55. Estas matizaciones resultan interesantes para valorar en cada momento el contenido del acta de inspección.

contemplará asimismo, la infracción presuntamente cometida, con expresión del precepto infringido, y las sanciones que, en su caso, se le pudieran imponer”, en contra de este tipo de calificaciones se manifiesta COSCULLUELA MONTANER⁴⁴.

La firma por parte del representante del establecimiento inspeccionado no implica en ningún caso reconocimiento de los hechos que aparecen consignados, ni asunción de responsabilidad sobre los mismos, teniendo la consideración de diligencia de notificación del contenido del mismo. Sólo en el caso de que el firmante haya reconocido de forma expresa en el acta algún tipo de responsabilidad o la veracidad de todo o parte de los hechos consignados en el acta, se tendrá por asumida dicha responsabilidad o por reconocido tales hechos (Art. 23,3 Decreto 144/2003).

También es posible que concurra la circunstancia contraria: que el titular del establecimiento se niegue a su firma o a recibir copia de la misma, o ambas cosas simultáneamente, en cuyo caso el inspector diligenciará el intento de notificación y las circunstancias concomitantes o motivos aducidos por el destinatario de la misma para no proceder a su firma. En todo caso esta circunstancia ni exime de la responsabilidad a la que, en su caso, hubiera lugar, ni afecta al valor probatorio del acta, ni paraliza el procedimiento de inspección, ni el ulterior procedimiento sancionador a que pudiera dar lugar.

Igualmente, el representante del establecimiento inspeccionado podrá solicitar que se refleje en el acta cualquier alegación o aclaración que estime conveniente en defensa y protección de sus intereses: por ejemplo, no estar conforme con la valoración realizada por el inspector sobre una determinada cuestión o dejar constancia de que en el mismo momento se adoptan medidas para solucionar la irregularidad detectada (Art. 22,3 Decreto 144/2003).

Complementariamente al contenido esbozado en el acta, particularmente de los hechos expuestos de forma sucinta, el inspector puede acompañar a ésta de cuantos documentos y anexos considere convenientes para lograr una mejor acreditación de los hechos, sean documentos públicos o privados, fotografías, grabaciones, mediciones, etc.

2.6. Tipología de actas de inspección

Si bien desde el punto de vista formal el acta de inspección es única, sí podemos clasificarla en función del contenido que haya vertido el inspector, del que dependerán además los efectos jurídicos y procedimentales del acta, así el Decreto 144/2003 regula la existencia de cuatro modelos o tipos de actas de inspección. Por una parte, nos encontramos con

⁴⁴ Entiende COSCULLUELA MONTANER, L., que las actas de inspección “no deberían contener calificaciones jurídicas, sino sólo hechos, aunque en la práctica, al ser redactadas en formularios, acostumbra a contener calificaciones jurídicas, pero sólo los hechos tienen verdadera relevancia jurídica”, op.cit., p.558.

el acta de conformidad (Art. 25) en la cual se especifica por parte del inspector la inexistencia de anomalías o incumplimientos de la normativa aplicable, quedando constancia de dicha circunstancia de forma detallada en dicho documento, sin que proceda actuación administrativa ulterior, al no requerir la apertura de procedimiento sancionador alguno. En definitiva, el acta de conformidad certifica el normal cumplimiento de la legalidad turística, si bien nada impide que el inspector incluya en la misma alguna recomendación, aclaración o advertencia, sin merma de dicho carácter de conformidad. Tampoco impide que durante la inspección ocular el funcionario actuante haya podido indicar alguna anomalía de carácter leve y que ésta se hubiera resuelto de forma inmediata por los responsables del establecimiento inspeccionado⁴⁵.

Otro tipo de actas que incorpora nuestro ordenamiento es el acta de advertencia, en la que el inspector, manifiesta la detección de ciertos incumplimientos o deficiencias en las instalaciones o servicios inspeccionados, que deban obtener la valoración de leves conforme a lo establecido en la Ley de Turismo y que, además, resulten fácilmente subsanables y sin que afecten de forma directa a los usuarios turísticos. En estos casos, el inspector, además de dejar constancia de los hechos o actos que incumplen la legalidad vigente, otorgará al interesado un plazo para su rectificación y acreditación, ante el propio servicio de inspección. No obstante, nada impide, como se ha indicado, que en función de la naturaleza de las infracciones detectadas y demás circunstancias concomitantes, que el interesado opte por resolver la incidencia en el mismo momento de la inspección, siempre que ello fuese posible. Por tanto, el contenido de esta acta ha de ser muy detallado de forma que al interesado le quede constancia de los principales extremos que le afectan, como la descripción de la anomalía o anomalías detectadas; la normativa que se incumple; el asesoramiento o advertencia que se indica al interesado; la forma en que se puede subsanar adecuadamente dichas deficiencias y, finalmente, el plazo en el que el interesado debe resolver la incidencia y dejar constancia de dicha resolución. Sólo con este contenido el acta cumple con lo establecido reglamentariamente y, además, con el principio de información al interesado, de forma que no se incurra en ningún tipo de indefensión. En estos casos la acción inspectora tiene una función moldeadora, no ya preventiva, sino transformadora, alcanzando con su actuación el objetivo básico de cualquier acción inspectora cual es la acomodación de la actividad inspeccionada a la legalidad vigente.

También adquiere la fórmula de acta de advertencia aquella cuyo contenido se dirige a establecer una visita técnica al no haber podido practicarse la programada por encontrarse ausente de la persona responsable de la empresa, e igualmente aquella otra que pone de manifiesto cualquier actitud de obstrucción o falta de colaboración con la acción inspectora, y que resulta antecedente necesario del acta de obstrucción, en el caso en que la advertencia no logre facilitar la colaboración del interesado en la tarea inspectora.

⁴⁵ Las propias normas reguladoras de los servicios de inspección en ámbitos diversos permiten valorar como elemento positivo de la visita de inspección la inmediata resolución de las anomalías detectadas.

Por contraposición al contenido propio del acta de advertencia, se encuentra el acta de infracción, en la que se deja constancia de la presunta comisión de infracciones que deban considerarse de naturaleza grave o muy grave o que afecten a los usuarios turísticos o no puedan subsanarse fácilmente⁴⁶. La singular relevancia de este tipo de actas requiere que se establezca de forma detallada, el contenido de la misma: mención específica y clara de los hechos relevantes a efectos de la ulterior tipificación y graduación de la infracción incluyendo “siempre que sea posible y sin perjuicio de lo que resultase de la posible instrucción del procedimiento sancionador, se contemplará asimismo, la infracción presuntamente cometida, con expresión del precepto infringido, y las sanciones que, en su caso, se le pudieran imponer”. No obstante, este acta de inspección, aunque implique la ulterior apertura de un procedimiento sancionador, no ha de condicionar en su contenido de tipificación de la infracción y posible sanción aplicable, al órgano que deba tramitar y proponer la resolución del procedimiento sancionador: el propio carácter contradictorio del procedimiento sancionador, con el acceso a las pruebas y alegaciones que propongan las partes, y la presunción de inocencia quedarían conculcados, en caso contrario. Entendemos que la detallada configuración del acta de infracción permite, por una parte, que el interesado tome conciencia de las consecuencias de sus actos u omisiones ilegales y, por otra, le anime a iniciar las acciones que resulten oportunas para la subsanación de los vicios o infracciones detectadas, además de servir de elemento informativo para la preparación de su participación defensiva en el ulterior procedimiento sancionador.

Finalmente, debemos tratar el acta de obstrucción⁴⁷. En determinados casos puede ocurrir que el titular o representante de la entidad que está siendo objeto de investigación a través de la inspección de turismo lleve a cabo actividades tendentes a entorpecer, impedir o limitar la actuación del funcionario de inspección. Si la acción realizada supone retrasar o dificultar el ejercicio de las funciones de la inspección, esto dará lugar conforme al art. 71,22 LTA a una infracción grave. Si la obstrucción llevada a cabo impide la actuación de los servicios de inspección o se aportan a la inspección documentos o información que resulten falsos, nos encontraremos ante un supuesto de infracción muy grave (Art. 72,3). Hemos de considerar, no obstante, la capacidad del inspector para requerir, en caso extremo en que fuera

⁴⁶ CABALLERO SÁNCHEZ, al tratar la actividad preparatoria del procedimiento sancionador se refiere a la actividad de la inspección, afirmando que “tal actividad se concreta en las oportunas visitas, de las que se deja constancia en el correspondiente acta y en el «libro de inspección» que obligatoriamente han de poseer los establecimientos turísticos. Cuando el acta es de infracción se remite a la autoridad competente para abrir el expediente sancionador”, op.cit. p.165.

⁴⁷ En palabras de BERMEJO VERA, J., “La potestad de inspección es incompatible con la obstrucción u obstaculización que procede de los obligados a soportarla. Tanto es así que quien obstruya u obstaculice el ejercicio de la potestad puede ser sancionado administrativamente o incluso penalmente”, en “La Administración inspectora”, p. 56. En el mismo sentido REBOLLO PUIG, M., manifiesta que “por lo pronto, las distintas leyes sectoriales reguladoras de las diversas ramas de inspección suelen tipificar infracciones administrativas de obstrucción, resistencia o simple no colaboración o no atendimento a la inspección, además de que en algún caso esas conductas podrían constituir delito de desobediencia o de resistencia (art. 556 CP)”, en “La actividad inspectora”, p. 65.

necesario, el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, particularmente en estos casos de obstrucción e impedimento en el ejercicio de sus funciones. En todos estos supuestos, el inspector levantará acta de obstrucción, si bien, normalmente, en caso de ponerse de manifiesto esta obstrucción o impedimento, por parte de la empresa o sus representantes, a la actuación del funcionario de inspección en la visita técnica o en el análisis documental (negativa a dar acceso a estancias que deban ser objeto de inspección, no facilitar la documentación o información solicitada o inasistencia a comparecencia efectuada por la inspección), corresponde al inspector actuante el levantamiento y comunicación del acta previa de advertencia, indicando que tal conducta constituye una obstrucción sancionable al ejercicio de sus funciones, otorgándole un plazo para que reconsidere su actitud. En caso de persistencia se levantará acta de obstrucción⁴⁸.

2.7. Reflexión sobre el valor probatorio de las actas de inspección

No es infrecuente en nuestro ordenamiento jurídico la configuración de las actas de inspección como documento público y valor probatorio de los hechos que contienen, salvo prueba en contrario. En esta línea de actuación la Ley de Turismo de Andalucía determina en su art. 68,5 que “tendrán valor probatorio respecto a los hechos reflejados en ellas constatados personalmente por la persona inspectora, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos e intereses puedan señalar o aportar las personas interesadas”. El Tribunal Constitucional ha abordado el valor de las actas de inspección y su conexión con el principio de presunción de inocencia en diferentes ocasiones. Así, en STC 76/1990, de 26 de abril, enjuiciando la Ley General Tributaria afirma “que la norma impugnada no establece tampoco una presunción *iuris et de iure* de veracidad o certeza de los documentos de la Inspección (que sería también incompatible con la presunción constitucional de inocencia), ya que expresamente admite la acreditación en contrario. El precepto combatido constituye un primer medio de prueba sobre los hechos que constan en las actas y diligencias de la Inspección Tributaria, cuyo valor o eficacia ha de medirse a la luz del principio de la libre valoración de la prueba. A ello debe añadirse que ese valor probatorio sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas o diligencias”. El Alto Tribunal pone de manifiesto que las actas de inspección carecen de veracidad absoluta al admitir prueba en sentido contrario, es decir, que “pueden ceder frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, pues nada impide que frente a las actas se puedan utilizar los medios de defensa oportunos, lo cual no supone invertir la carga de la prueba, sino actuar contra el acto de

⁴⁸ CABALLERO SÁNCHEZ analiza el papel que ocupan las actas de infracción y de obstrucción en relación con el ulterior procedimiento sancionador afirmando que “las actas de infracción o de obstrucción (no así las de conformidad) levantadas por los servicios inspectores de turismo no poseen de por sí la cualidad de actos iniciadores del procedimiento (como indica, por ejemplo el art. 5.3 del Reglamento sancionador extremeño), puesto que quien debe ordenar esa incoación es una autoridad diferente, pero sí la provocan de modo indirecto, y con frecuencia constituyen su presupuesto”, op.cit. p. 170.

prueba aportado por la parte contraria. (...) En tal sentido la intervención de funcionario público no significa que las actas gocen, en cuanto a tales hechos de una absoluta preferencia probatoria que haga innecesaria la formación de la convicción jurídica acerca de la verdad de los hechos empleando las reglas de la lógica y de la experiencia⁴⁹.

Con carácter general la Ley de Procedimiento Administrativo Común (Art. 77,5) (en adelante, LPAC) incluye el valor de las actas y demás documentos que formalicen los funcionarios públicos: “Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario”. De esta forma, las actas de inspección, como otros documentos formulados por funcionarios con la condición de autoridad, si se encuentran correctamente expuestas, gozarán del valor de prueba de cargo, de tal manera que el interesado ha de actuar en defensa de sus derechos e intereses, pues en caso contrario, y una vez rota ya la presunción de inocencia, la Administración podría incoar expediente sancionador, y sancionar, con base a lo acreditado mediante acta de inspección. En este sentido, debemos recordar lo afirmado por el Tribunal Constitucional en defensa de la presunción de inocencia, en la indicada Sentencia: “la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas (...), pues el ejercicio *del ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está condicionado por el art. 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta: que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio⁵⁰.”

⁴⁹ Infinidad de Leyes reiteran en nuestro ordenamiento el valor de las actas de inspección. Así, la muy reciente Ley 28/2015, de 30 de julio, para la defensa de la calidad alimentaria, establece en su art. 7,5 que “Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en las actas observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”.

⁵⁰ Esta jurisprudencia constitucional ha sido reiterada por el Tribunal Constitucional en diferentes pronunciamientos. A modo de ejemplo, STC 2/2003, de 16 de enero; STC 35/2006, de 13 de febrero; STC 242/2005, de 10 de octubre, entre otras. Para GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, T.R., el valor probatorio del acta de inspección no tiene ninguna consecuencia para el principio de presunción de inocencia “presunción que deberá respetar necesariamente la Administración y destruirla en su caso con verdaderas pruebas de cargo, las cuales no podrán ser suplidas por la libre estimación de ningún funcionario”, op.cit., p. 186.

3. LA POTESTAD SANCIONADORA EN EL SECTOR TURÍSTICO

3.1. Principios de la potestad sancionadora y su aplicación en la Ley de Turismo

En los diferentes ámbitos materiales de actuación de la Administración pública, entre los que se encuentra el turismo, la potestad sancionadora ejercida por ésta se sustenta en la previsión contenida en el art. 25, apartado 1º de la Constitución: “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa”. Este precepto, además de amparar la aplicación de los principios de legalidad y tipicidad, promueve la aplicación al ejercicio de la potestad sancionadora de los principios y garantías inicialmente previsto para el ámbito penal⁵¹, y ha propiciado la inclusión en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), de un capítulo III (Arts. 25 a 31) sobre “Principios de la potestad sancionadora”.

La aplicación del principio de legalidad que implica que sea el Poder Legislativo quien efectúe la atribución de la potestad sancionadora a la Administración, en el campo del turismo, lo cumplió en el periodo preconstitucional la Ley de Competencias en Materia de Turismo (“En dicha competencia se entenderá comprendida la de sancionar las infracciones que pudieran cometerse en relación con las materias reguladas por esta Ley”)⁵² y, posteriormente, la Ley 3/1986, de 19 de abril, de inspección y régimen sancionador en materia de turismo en Andalucía. Finalmente, éste y los restantes principios aplicables a la potestad sancionadora de la Administración dentro del turismo, serán regulados por las sucesivas Leyes de Turismo de 1999 y 2011. Como afirma PAREJO ALFONSO en su intento de diferenciar la acción punitiva del poder judicial de la que corresponde a la Administración, “A la Administración Pública corresponde únicamente la potestad de retribución de ilícitos definidos legalmente como infracciones administrativas. De los arts. 24.2, 25 y 26 CE se desprende que dicho ejercicio puede ser realizado directamente por la Administración Pública y se traduce en la imposición de sanciones”⁵³.

⁵¹ SUAY RINCÓN, después de analizar detalladamente las dos corrientes doctrinales estudia la que denomina “alternativa penal” a la construcción dogmática de las sanciones administrativas, afirmando que “el tratamiento jurídico de las sanciones administrativas aparece claramente inspirado en unos principios bien determinados, los mismos principios, concretamente, que los que son propios de las sanciones penales”, en *Sanciones administrativas*, p. 51. Se manifiesta en contra, entre otros, ESTEVE PARDO para quien “la pretensión constitucional de imponer a las sanciones administrativas el mismo estándar que rige en el ámbito penal resultaba inalcanzable. (...) El principio de legalidad, en su concepción estricta, que es la que derivaría del tenor literal del precepto de la Constitución citado, planteaba dificultades de bulto de manera muy particular a las Administraciones locales”, en *Lecciones de Derecho Administrativo*, p. 399.

⁵² Si bien, se comprende que en esta etapa no existía, ni se aplicaba dicha reserva de ley y no era infrecuente la atribución de la potestad sancionadora a la Administración pública por medio de disposiciones reglamentarias.

⁵³ PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 756. Según ESTEVE PARDO, para el Tribunal Constitucional “Hay una reserva legal inequívoca para la atribución de la potestad

Por su parte, el principio de tipicidad en relación tanto con la determinación de las infracciones administrativas como con las correlativas sanciones, supone que “sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley...” (Art. 27,1 LRJSP), de igual forma que “Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley” (Art. 27,2 LRJSP). La delimitación legal de infracciones y sanciones debe responder a la garantía de *lex certa*, como ha reiterado el Tribunal Constitucional: “De acuerdo con la doctrina reiterada de este Tribunal (entre otras muchas, SSTC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2; 135/2010, de 2 de diciembre, FJ 4; 144/2011, de 26 de septiembre, FJ 4; y 90/2012, de 7 de mayo, FJ 4) el art. 25.1 CE, que incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, comprende una doble garantía, formal y material. La garantía material, como señaló la STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, deriva “del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones” (en el mismo sentido, entre otras muchas, SSTC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2; 144/2011, de 26 de septiembre de 2011, FJ 4; y 90/2012, de 7 de mayo, FJ 4). Por esta razón, como también señala la citada STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2, “la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador” (F.J. 2º STC 13/2013, de 28 de enero)⁵⁴.

Esta predeterminación de las acciones u omisiones que tienen la consideración legal de infracciones administrativas, así como de las sanciones que deban corresponder, en cada caso, no excluye la posible actuación de la norma reglamentaria como complemento a la tipificación que efectúa la Ley. En el mismo pronunciamiento esbozado anteriormente, determina el Tribunal Constitucional que: “No obstante, este Tribunal ha señalado también (entre otras muchas, STC 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3) que en relación con “las infracciones y

sancionadora a una Administración determinada en una materia determinada”, en *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 399.

⁵⁴ En este sentido expresa SUAY RINCÓN, J., “El artículo 25 tiene, desde luego, una primera perspectiva formal, que se traduce en la reserva de ley, pero también una indudable vertiente material. Es claro que a dicho precepto constitucional no le basta cualquier Ley para colmar sus exigencias y que hace falta que, cuanto menos, ésta tenga un contenido material mínimo”, en *Sanciones Administrativas*, p. 174. Por su parte, ESTEVE PARDO, J., une la constitucionalización del principio de tipicidad a la prohibición de los Tribunales de Honor, prevista en el art. 26 CE, Tribunales que actuaban “en el total desconocimiento del principio de tipicidad puesto que conocían de conductas, a la que en su caso ligaban sanciones, que se consideraban atentatorias al honor del cuerpo por pura apreciación subjetiva del tribunal o por el impacto, o escándalo, que esas actuaciones pudieran suscitar”, *Lecciones de Derecho Administrativo*, op.cit., p. 400.

sanciones administrativas el alcance de la reserva de Ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido stricto, y ello tanto ‘por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas’ como ‘por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad’ (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2)”. Por esta razón es doctrina constitucional reiterada, por todas, STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, que la garantía formal, a diferencia de la garantía material, cuyo alcance es absoluto, “tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley”. De ahí que en la citada STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, se sostenga que “la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley (por todas, SSTC 161/2003, de 15 de septiembre, FJ 2, o 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3).” En definitiva, como ha señalado la STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2, lo que el art. 25.1 prohíbe “es la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica” (F.J. 2º in fine STC 13/2013, de 28 de enero). Por tanto, el requerimiento del principio de tipicidad exige que la Ley determine la conducta infractora y su sanción, de forma detallada, sin que quepa la inclusión de infracciones genéricas, pero sin impedir el uso de otras técnicas legislativas como la utilización de conceptos jurídicos indeterminados⁵⁵. No obstante, el legislador permite la función de complemento que en este campo realiza el reglamento, introduciendo especificaciones o graduaciones que ayuden a perfilar las infracciones o a la determinación de las sanciones⁵⁶.

En aplicación de este principio de tipicidad, y con arreglo a esta reiterada Jurisprudencia Constitucional⁵⁷, la Ley de Turismo efectúa una tipificación escalonada en infracciones leves, graves y muy graves (Arts. 70-72), y determina la tipología de las sanciones (Art. 76 y 78) y los criterios para la graduación de las mismas (Art. 79). El papel que puede desempeñar el reglamento se limita, en el propio texto legal a “complementar o especificar las

⁵⁵ En palabras de CANO MATA, A., “El ilícito administrativo debe estar previsto con una adecuada definición de todos sus elementos, de tal manera que sólo sean conductas infractoras las descritas en el tipo legal, con prohibición de interpretaciones extensivas o analógicas”, en “Potestad normativa sancionadora de las Comunidades Autónomas”, *RAP*, núm. 119, 1989, p. 211.

⁵⁶ Siguiendo la doctrina emanada de los pronunciamientos del Tribunal Constitucionales en la materia, ESTEVE PARDO, J., resume la situación en tres puntos: Reserva inequívoca para la atribución de la potestad sancionadora a la Administración; El reglamento ejecutivo desarrolla o precisa las determinaciones contenidas en la Ley; y, finalmente, las ordenanzas locales encuentran su cobertura en la legislación básica de régimen local. Vid. *Lecciones de Derecho Administrativo*, op.cit., pp. 399-400.

⁵⁷ Vid. CANO MATA, A., *Las infracciones administrativas en la doctrina del Tribunal Constitucional*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1984.

conductas contrarias a lo dispuesto en la misma (Ley)” (Art. 69,2), manteniendo con ello la previsión general contenida en la actual Ley de Régimen Jurídico del Sector Público: “Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”. Como consecuencia de la vigencia del principio de tipicidad en el Derecho Administrativo sancionador, la aplicación de sus normas excluirá como indica SÁNCHEZ SÁEZ, interpretaciones innovativas y arbitrarias, así como el uso de la analogía, limitación mantenida de forma expresa por el Legislador (Art. 27,4 LRJSP)⁵⁸.

Por otra parte, hemos de considerar que la acción punitiva del Estado, se diferencia en dos modalidades o niveles de actuación⁵⁹, por una parte la que corresponde a la aplicación del Derecho Penal, reservada para las acciones u omisiones más graves, que encuentran un especial rechazo social, y que se tipifican legalmente como delitos o faltas “penales”; por otra, la potestad sancionadora de la Administración otorgada, como se ha indicado, de forma expresa por el legislador⁶⁰, y reservada para supuestos antijurídicos considerados socialmente “menos graves”⁶¹. La coexistencia en nuestro ordenamiento de ambos ámbitos de aplicación del *ius puniendi* y la posibilidad de coexistir en determinados sectores materiales, impone

⁵⁸ SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., “La inspección turística y el régimen sancionador en materia de turismo”, en FERNÁNDEZ RAMOS, S. (Coord.), *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008, pp. 549-550. No obstante, ha de anotarse que en ocasiones la analogía puede confundirse con interpretaciones no restrictivas perfectamente legales. Así a juicio de SÁNCHEZ MORÓN, “Dada la amplitud con que se definen algunos tipos de infracciones pueden surgir a veces dificultades para discernir si se está ante un supuesto de aplicación analógica o de interpretación no restrictiva de la norma sancionadora, interpretación ésta que no siempre es ilícita (por ejemplo, STS de 6 de marzo de 2003)”, *op.cit.*, p.697. ESTEVE PARDO, J., expresa su total oposición a la interpretación analógica: “La rigurosa exigencia de tipicidad impide que las previsiones legales para unas concretas conductas puedan extenderse a otras actuaciones que guarden similitud con ellas”, en *Lecciones de Derecho Administrativo*, *op.cit.*, p. 405.

⁵⁹ Tal distinción es puesta de manifiesto por el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias. “Repárese, dicho sea con trazo grueso y a modo de ejemplo, en que, por una parte, por definición, en el proceso penal se ventilan los conflictos sociales más graves y se dilucidan las consecuencias jurídicas más lesivas para los ciudadanos; por otra, que en virtud de su particular naturaleza y de ciertas razones de eficacia, el procedimiento administrativo no conoce una diferenciación orgánica tan tajante entre acusación, instrucción y decisión, de un lado, ni, de otro, una frontera tan nítida entre un período de preparación o instrucción y otro de enjuiciamiento, en el que se concentre la actividad probatoria y se practique en condiciones de intermediación y oralidad”. (STC 56/1998, de 16 de marzo).

⁶⁰ Vid., en este sentido, lo que PARADA VÁZQUEZ, J., califica como “el anárquico desarrollo de la potestad sancionadora administrativa en el Derecho español”, en *Derecho Administrativo I*, pp. 464 ss.

⁶¹ GARCÍA AMADO, J.A., deduce de esta diferenciación una equiparación de garantías configurando la “regla de a sanción igual de grave, garantía igual de intensa”, siempre que las sanciones sean equiparables en uno y otro orden. Vid. “Sobre el ius puniendi: su fundamento, sus manifestaciones y sus límites”, *Documentación Administrativa*, núm.280-281, 2008, p. 40.

la aplicación del principio *non bis in ídem*⁶², en función del cual, no puede sancionarse dos veces una misma acción u omisión cuando coincida sujeto, objeto y fundamento⁶³. Este principio trae consecuencias procedimentales significativas en los casos en que una misma acción pueda encuadrarse *a priori* en las esferas penal y administrativa: Así, por ejemplo, una acción u omisión sancionada en vía penal, no puede ser sancionada por la Administración pública. En la misma dirección, si la sentencia penal declara la absolución del inculcado, nada impide que la Administración inicie o continúe el procedimiento sancionador, siempre que la presunta infracción no haya prescrito, si bien, en estos casos, los hechos que hayan quedado probados en vía penal vinculan a la Administración, conforme determina el art. 77,4 LPAC: “En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien”.

En todo caso, para evitar la concurrencia de sanciones, el Legislador impone a la Administración la paralización de la vía administrativa sancionadora en el supuesto de inicio de la acción penal. La Ley de Turismo de Andalucía regula este efecto del principio *non bis in ídem* en los apartados 1 y 2 del art. 74: “1. Cuando en cualquier momento del procedimiento el órgano competente para incoarlo considere que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, deberá dar traslado al Ministerio Fiscal, acordando la suspensión del procedimiento sancionador hasta que recaiga resolución judicial, si apreciare que existe identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la infracción administrativa y la sanción penal. No obstante, la suspensión anterior no se extenderá a la ejecutividad de las medidas cautelares adoptadas para restablecer el orden jurídico vulnerado. 2. En los mismos términos, la instrucción de causa penal ante los Tribunales de Justicia suspenderá la tramitación del procedimiento administrativo sancionador que se hubiese incoado por los mismos hechos”⁶⁴.

⁶² Sobre la aplicación del principio *non bis in ídem* en el ejercicio de la potestad sancionadora, vid., CUBERO MARCOS, J.I., *El principio non bis in ídem en la Ley Vasca de la Potestad Sancionadora*, IVAP, Vitoria, 2010; NIETO GARCÍA, A., “El principio *non bis in ídem*”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 28, 1990, pp. 157-170; QUERALT JIMÉNEZ, J.J., *El principio non bis in ídem*, Tecnos, Madrid, 1992; QUERALT JIMÉNEZ, J.J., *El principio non bis in ídem*, Tecnos, Madrid, 1992.

⁶³ PARADA VÁZQUEZ fundamenta este principio en la aplicación de criterios de racionalidad y en el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos establecida en el art. 9,3 de la Constitución. *Op.cit.*, p. 510. SÁNCHEZ MORÓN lo considera un principio general del Derecho vinculado a los de proporcionalidad y seguridad jurídica y a los efectos de la cosa juzgada, *op.cit.*, p. 702. La Ley de Turismo de Andalucía lo recoge en los siguientes términos: “La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento. No obstante, si se hubiese impuesto sanción administrativa, tal sanción quedará sin efecto y, en su caso, su importe será reintegrado a la persona infractora salvo que haya sido tenida en cuenta por el órgano jurisdiccional para graduar la sanción penal” (Art. 74,3).

⁶⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA habla de precedencia del enjuiciamiento penal sobre el administrativo, atendiendo a la jurisprudencia constitucional, p. 188-189.

Consecuencia de este mismo principio *non bis in ídem* es la aplicación de sanciones frente a infracciones continuadas, así lo determina la Ley de Procedimiento Administrativo Común en su art. 63,3: “No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo”.

También puede concurrir la iniciación frente a una misma acción de dos procedimientos administrativos diferentes, al tipificarse la infracción en dos órdenes administrativos distintos⁶⁵. Por ejemplo, el incumplimiento de las normas de protección de los recursos naturales por parte de una empresa de turismo activo que pueda implicar un daño notorio a la imagen turística de Andalucía, podría configurarse como infracción administrativa muy grave desde la perspectiva de la Ley de Turismo o desde el punto de vista de la normativa de protección de los recursos naturales (con intervención de dos órdenes administrativos diferentes). También en estos casos, la concurrencia de infracciones administrativas requiere en aplicación del principio *non bis in ídem*, la imposición de una única sanción administrativa, salvo en el caso en que, como apunta ESTEVE PARDO, un mismo hecho pueda atentar contra bienes jurídicos distintos⁶⁶, o que unos mismos hechos impliquen, por una parte, la imposición de una sanción y, por otra, la exigencia de responsabilidad por el daño ocasionado (o la reparación del daño producido)⁶⁷ o que unos hechos puedan ser constitutivos de diferentes infracciones en un mismo orden⁶⁸.

El principio *non bis in ídem*, no se recoge de forma expresa en la Constitución⁶⁹, pero aparece actualmente regulado con carácter general en el art. 31,1 LRJSP: “No podrán

⁶⁵ En definitiva, como afirma TOLIVAR ALAS, L., “hipotéticamente, la prohibición de duplicidad sancionadora abarca a los supuestos de triple identidad (de sujeto, hecho y fundamento) entre un ilícito penal y una infracción administrativa, entre dos calificaciones penales o entre dos gubernativas”, en “Concurrencia de sanciones: una construcción inacabada”, *Documentación Administrativa*, NÚM. 280-281, pp.134-135.

⁶⁶ *Lecciones de Derecho Administrativo*, op.cit., p.409.

⁶⁷ Así, el artículo 6,1 de la Ley de Responsabilidad Medioambiental determina que “la responsabilidad establecida en esta ley será compatible con las penas o sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos que hubieran originado aquella”. Igualmente, el art. 36,4 de esta Ley establece que: “La tramitación de un procedimiento sancionador por las infracciones reguladas en este capítulo no postergará la exigencia de las obligaciones de adopción de medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación previstas en esta ley, que serán independientes de la sanción que, en su caso, se imponga”.

⁶⁸ Tal es el caso regulado por la Ley de Responsabilidad Medioambiental: “Si un mismo hecho u omisión fuera constitutivo de dos o más infracciones, se tomará en consideración únicamente aquella que comporte mayor sanción” (Art. 36,2).

⁶⁹ Cuestión que reprocha TOLIVAR ALAS, que también critica la postura del Tribunal Constitucional al configurarlo como un derecho fundamental derivado de la Constitución por su vinculación con el principio de legalidad. Op.cit., p. 134. SUAY RINCÓN, en cambio, elogia la actitud del Tribunal Constitucional que “ha tenido el mérito de afirmar inquebrantablemente desde sus primeras resoluciones la vigencia del principio *non bis in ídem* en

sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento”.

En otro orden debemos anotar las circunstancias de tiempo y su especial aplicación en el ámbito sancionador, particularmente en cuanto se refiere a la retroactividad de las normas. Se configura como principio general del Derecho la irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables, que no es más que aplicación concreta del principio de legalidad en el ámbito punitivo: Del mismo modo que no puede aplicarse una sanción a una acción u omisión no tipificada legalmente como infracción (*nulla pena sine lege*), toda acción u omisión debe ser valorada y, en su caso, sancionada con arreglo a la normativa vigente en el momento de producirse la acción u omisión antijurídica, pues lo contrario quebraría la garantía de la seguridad jurídica⁷⁰. La irretroactividad de las normas sancionadoras (tanto penales como administrativas) se garantiza de forma expresa por nuestra Constitución (Art. 9,3), gozando, por tanto, del mayor grado de protección que puede otorgar nuestro ordenamiento jurídico.

Parte de la doctrina administrativista y ciertos pronunciamientos jurisprudenciales abonan la tesis que extrae a *contrario sensu*, del propio art. 9,3 CE la retroactividad de la norma sancionadora en los casos en que beneficie al presunto infractor (*retroactividad in bonus*)⁷¹, sin embargo, este razonamiento fue tempranamente abortado por LÓPEZ MENUDO y seguido por la doctrina⁷² para determinar que tal principio, aunque no derive directamente de la Constitución, nada impide su plasmación legal⁷³, desvinculado, pues, del precepto constitucional que consagra la irretroactividad *in peius*.

Por tanto, conforme determina el art. 26,2 LRJSP, “Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de preinscripción,

materia sancionadora, lo cual es aún más digno de encomio si se repara en que dicho principio no aparece formulado de manera expresa por la Constitución”, op.cit., p.179.

⁷⁰ CABALLOL I ANGRILL afirma que la determinación del art. 25.1 CE implica “vigencia de la legislación en el momento de realizarse la conducta sancionable, lo cual comporta que sólo se podrá enjuiciar los hechos según la legislación vigente en el momento de la comisión de la infracción”, en “El reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración. Límites establecidos en el artículo 25.1 de la Constitución”, en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 11, 1988, p. 132.

⁷¹ Vid., por todos, GÓMEZ TOMILLO, M., y SANZ RUBIALES, I., *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, Navarra, 2013, p. 184, que contiene buen número de pronunciamientos del Tribunal Constitucional abonando esta tesis.

⁷² Vid. NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 2012, p. 202.

⁷³ “Significa simplemente que la Constitución abandona el dominio de esta regla al designio del legislador; no hay razón para que éste, como tradicionalmente ha hecho, no la siga manteniendo”, LÓPEZ MENUDO, F., *El principio de irretroactividad en las normas jurídico-administrativas*, Ediciones del Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1982, p. 181.

incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición”. Contempla pues, la Ley, la aplicación amplia de la retroactividad *in bonus*: beneficiando tanto al presunto infractor como al infractor, es decir, se aplicará igualmente a los supuestos de sanción firme; afecta a la infracción, sanción y prescripción y, también, a las sanciones no ejecutadas. Aunque este principio de orden legal no se recoge de forma expresa en la Ley de Turismo de Andalucía, su regulación general en la citada Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, permite su aplicación a cualquier ámbito en que la Administración ejercite su potestad sancionadora.

También debemos considerar la necesidad de aplicar al ámbito de la potestad sancionadora el principio de responsabilidad⁷⁴: conforme determina el art 28,1 LRJSP, “Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”. De esta forma se excluye cualquier aplicación de la responsabilidad objetiva, en beneficio del principio de culpabilidad. Además, con la regulación contenida en la citada Ley de Régimen Jurídico del Sector Público se amplía al máximo posible la cuestión de la personalidad: la persona responsable será la persona física o jurídica que haya cometido la acción u omisión constitutiva de infracción, pero también responderán de igual manera, las uniones carentes de personalidad, cuando una ley les reconozca capacidad de obrar⁷⁵.

Por lo demás, y con independencia de la sanción que se imponga por la comisión de la infracción, también puede concurrir la responsabilidad patrimonial por daños, cuestión que se sustancia con dos previsiones legales, por una parte, la “reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario” y, por otra, la “indemnización por daños y perjuicios” ocasionados (Art. 28,2 LRJSP), cuya determinación corresponde *prima facie* al órgano competente para la resolución del procedimiento sancionador y cuya efectividad queda amparada por la aplicación en vía ejecutiva, del apremio sobre el patrimonio, si fuera preciso⁷⁶.

La Ley de Turismo de Andalucía al abordar en su art. 73 la aplicación del principio de responsabilidad, señala como responsables “aun a título de simple inobservancia”: Las personas titulares de empresas, establecimientos o actividades turísticas, quienes suscribieran la declaración responsable o comunicación previstas en la Ley, la persona que de

⁷⁴ Vid. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *Sanciones administrativas: garantías, derechos y recursos del presunto responsable*, 2ª ed., Comares, Granada, 2004.

⁷⁵ Vid. ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho Administrativo*, op.cit., pp. 407-408. PARADA VÁZQUEZ, J., destaca que la regulación del principio de responsabilidad en materia sancionadora deriva del Derecho Penal: “El proceso de asimilación material de las sanciones administrativas al régimen penal se proyecta también sobre los aspectos subjetivos de la conducta infraccional y sus resultados mediante la exigencia de los elementos subjetivos que permiten un juicio de reprochabilidad sobre los responsables”, en *Derecho Administrativo I*, op.cit. p. 484.

⁷⁶ Vid. GAMERO CASADO, E. Y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 2015, p. 441.

forma clandestina preste un servicio turístico, los propietarios de alojamientos turísticos en régimen de propiedad horizontal y, finalmente, los promotores de establecimientos de alojamiento turístico en régimen de propiedad horizontal. De esta forma queda recogida la diferente tipología de sujetos activos de infracciones, con arreglo a la tipificación contenida en la Ley entre infracciones leves, graves y muy graves. Debemos en este punto reflexionar sobre la responsabilidad de las personas jurídicas, particularmente por los actos u omisiones que puedan realizar sus empleados o trabajadores por cuenta ajena en el seno de la organización empresarial que tal persona detente⁷⁷. Siguiendo en este punto a GÓMEZ TOMILLO, parece que la Ley ha optado por extender la responsabilidad de las personas jurídicas a los actos y omisiones de cualquier persona física que actúe en nombre de la empresa, incluyendo a todos los empleados aun careciendo de capacidad de decisión o poder de dirección dentro de la empresa. En línea con esta interpretación la Ley de Turismo establece que “Las personas titulares de las actividades turísticas serán responsables administrativamente de las infracciones cometidas por su personal empleado o por terceras personas que, sin unirles un vínculo laboral, realicen prestaciones a las personas usuarias de servicios turísticos comprendidas en los servicios contratados con aquéllas” (Art. 73,2). La regulación de la responsabilidad de las personas jurídicas empresariales por actos cometidos por sus empleados no impide que el empresario pueda actuar posteriormente contra el empleado responsable de la comisión de la infracción, al menos en cuanto a los efectos civiles de la acción u omisión cometida⁷⁸.

El principio de responsabilidad implica, además, que se tenga en cuenta en materia sancionadora la presunción de inocencia (principio que proviene del Derecho Penal), de forma que únicamente con el apoyo de pruebas firmes que deben ser aportadas precisamente por la Administración pública que instruye el procedimiento sancionador, se podrán imponer sanciones administrativas, sin que el afectado deba, en este sentido, demostrar su inocencia que tiene reconocida constitucionalmente (Art. 24,1 CE)⁷⁹.

A nuestro juicio, cobra singular relevancia en la configuración y ejercicio de la potestad sancionadora el principio de proporcionalidad⁸⁰, que impone la existencia de una razonable

⁷⁷ Según PARADA VÁZQUEZ, J., “castigar a la persona jurídica como tal (asociación, sociedad, etc.) y no a los titulares de sus órganos de gobierno (presidentes, consejeros, gerentes) y a sus empleados es, a la vez que una excepción al principio de la necesidad del elemento de culpabilidad propio del Derecho punitivo, una singularidad notable del Derecho administrativo sancionador con respecto al Derecho penal continental (...)”, en *Derecho Administrativo I*, p. 487.

⁷⁸ GOMEZ TOMILLO considera que la acción de la empresa contra el trabajador infractor no abarca la sanción impuesta, pues lo contrario vulneraría, a su juicio, los principios de personalidad de las sanciones y de legalidad. *Op.cit.*, p. 362.

⁷⁹ Vid, en esta línea, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo II*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2015, pp. 184-185.

⁸⁰ Vid., sobre el principio de proporcionalidad TIRADO BARRERA, J.A., “Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional”, en *Derecho PUCP Revista de la Facultad de Derecho*,

adecuación entre la infracción cometida y la sanción efectivamente impuesta: el criterio de justicia impone la aplicación de las sanciones de forma equilibrada, pues el exceso o desmesura de la sanción, convierte el resultado en una actuación administrativa injusta⁸¹. La efectividad del principio de proporcionalidad es doble, pues debe iluminar la labor del legislador que aprueba las leyes sancionadoras (como ocurre con la Ley de Turismo), pero también al aplicador de la norma sancionadora, sea la Administración pública o el orden jurisdiccional cuando controle a aquélla⁸². Este principio se manifiesta de forma diversa en la Ley de Turismo de Andalucía, denotando dicha diversidad la relevancia del propio principio.

Así, la propia configuración de infracciones y sanciones de forma escalonada, conforme a la configuración general de infracciones leves, graves y muy graves; igualmente dentro de una misma escala, el margen de apreciación que la Ley otorga a la Administración faculta a esta para aplicar criterios de proporcionalidad atendiendo a las circunstancias concomitantes en cada caso, posibilitando, por tanto, la aplicación, por ejemplo, de sanciones pecuniarias entre unos límites mínimos y máximos en cada escala.

Igualmente resulta aplicación del principio de proporcionalidad la concreción por la Ley de Turismo de los criterios para la graduación de las sanciones que actúan a modo de agravantes o atenuantes en la aplicación de aquellas y entre las que se encuentran, la existencia de intencionalidad, la naturaleza de los perjuicios ocasionados, el riesgo generado para la salud y la seguridad, la reincidencia, el beneficio obtenido como consecuencia de la infracción, el volumen económico de la empresa infractora, la trascendencia social de la infracción, la repercusión en el sector turístico o la subsanación de las irregularidades cometidas, durante la tramitación del procedimiento (Art. 79,1 LTA)⁸³.

núm. 67, 2011, pp. 457-467; TORNOS MAS, J., "Infracciones y sanciones administrativas: el tema de la proporcionalidad en la jurisprudencia contencioso-administrativa", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 7, 1974, pp. 607-624.

⁸¹ ALONSO TIMÓN, A.J., vierte una dura crítica al tratamiento actual del principio de proporcionalidad, particularmente en la legislación sectorial, "a día de hoy, se puede decir que goza de la condición de concepto jurídico indeterminado en el ámbito sancionador, con el peligro que ello conlleva, al dejar al socaire del intérprete de turno la deficiente regulación, abierta e inconcreta, que representa en la mayoría de las normas sectoriales", en *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XLIII (2010), p. 87.

⁸² Vid. en este sentido TIRADO BARRERA, J.A., "Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional", *Derecho PUCP Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 67, 2011, pp. 458-459, hace referencia a esta distinción remitiéndose a la obra de Nieto García. En el mismo sentido TORNOS MAS, J., "Infracciones y sanciones administrativas: el tema de la proporcionalidad en la jurisprudencia contencioso-administrativa", *REDA*, núm. 7, 1974, p.9.

⁸³ Precisamente para ESTEVE PARDO, J., La relevancia del principio de proporcionalidad radica en su aplicación por la Administración pública "donde el principio de proporcionalidad adquiere su significación más relevante, pues con frecuencia para una misma infracción se prevé una sanción de contenido variable que habrá de concretarse con la modulación que dispensa el principio de proporcionalidad", en *Lecciones de Derecho Administrativo*, op.cit., p. 405.

Sin embargo, la manifestación expresa del principio de proporcionalidad la encontramos en el apartado 3, del indicado art. 79 LTA: “En todo caso, la aplicación de la sanción deberá ser proporcionada a la gravedad de la conducta y asegurará que la comisión de las infracciones no resulte más beneficiosa para la persona infractora que el cumplimiento de las normas infringidas”. Para evitar este último supuesto perverso, la propia Ley permite incrementar las cuantías de las multas hasta el triple del precio de los servicios afectados por la infracción⁸⁴.

Finalmente, la Ley incorpora un criterio de proporcionalidad específico que permitiría a la Administración cambiar de escala a la hora de imponer la sanción, aplicando a las infracciones muy graves las correspondientes a las graves y a las graves las correspondientes a las leves “cuando los daños y perjuicios originados a las personas usuarias de los servicios turísticos, a la imagen turística de Andalucía o a los intereses generales sean de escasa entidad” (Art. 79,4 LTA). No obstante, este supuesto resultará de difícil aplicación en aquellos supuestos en que la propia tipificación de la infracción conlleva valoraciones de especial gravedad, por ejemplo, por implicar la infracción un trato discriminatorio para el usuario turístico en el acceso al establecimiento o si la infracción implica un daño notorio o perjuicio grave a la imagen turística de Andalucía o de sus destinos turísticos (Art. 72 LTA).

Como indicábamos, *supra*, el Legislador tipifica las infracciones en leves, graves y muy graves, escalonamiento que supone una manifestación de la aplicación del principio de proporcionalidad. Pues bien, como consecuencia de este escalonamiento el Legislador abordará un mismo tipo o clase de infracción de manera igualmente gradual, atendiendo a su gravedad u otros criterios de graduación. Así podemos observar cómo se regulan las infracciones vinculadas al contenido de la declaración responsable: La Ley de Turismo considera como infracción leve “la inexactitud de los datos manifestados en la declaración responsable” (Art. 70,10) y como infracción grave “la falsedad de los datos manifestados en la declaración responsable” “así como la alteración de los datos sin haber instado su modificación en los términos legal o reglamentariamente establecidos” (Art. 71,5). Del mismo modo con ocasión de la tipificación de infracciones relacionadas con la obligación misma de presentación de la declaración responsable, considera infracción leve “la publicidad o prestación de un servicio turístico habiendo cumplido el deber de presentación de la declaración responsable prevista en el artículo 38.2, pero no aportando en plazo los documentos que al efecto sean exigibles por las disposiciones turísticas que regulen dicha actividad” (Art. 70,1) e infracción grave la “realización o prestación clandestina de un servicio turístico, definida en el artículo 30.4” (Art. 71,1). Igualmente se gradúa la tipificación de infracciones relacionadas con el derecho de acceso a los establecimientos turísticos como establecimientos públicos y se tipifica como infracción grave “La restricción de acceso o permanencia en los establecimientos turísticos, salvo por causa justificada” (Art. 71,14)

⁸⁴ La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, determina con carácter general para la aplicación de sanciones que “2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas” (Art. 29,2).

y como infracción muy grave “La restricción en el acceso, en la prestación de servicios o la expulsión injustificada de un establecimiento turístico, cuando se realice por razón de raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social que suponga discriminación” (Art. 72,2). O, finalmente, las infracciones relacionadas con la obligación de buen trato a la clientela: La Ley considera infracción leve “El trato descortés o incorrecto con la persona usuaria” (Art. 71,4) e infracción grave “La grave desconsideración con la persona usuaria”.

De igual manera, la tipificación de las sanciones, además de adaptarse a la estructura escalonada de las infracciones leves, graves y muy graves, dentro de cada uno de los niveles se establece un mínimo y un máximo, por ejemplo, las infracciones leves se sancionan con multas de hasta 2000 euros, las graves de 2001 a 18.000 y las muy graves de 18.001 a 150.000, otorgando la Ley un cierto margen de apreciación a la Administración Pública interviniente para graduar la sanción, dentro de cada escala en función de las circunstancias concretas en que se cometió la infracción y a su repercusión social⁸⁵.

Finalmente, la Ley de Turismo, al diferenciar entre sanción principal y accesoria, deja la imposición de ésta a la Administración actuante, en función de las circunstancias concomitantes, por la gravedad de la acción u omisión o por la especial trascendencia que la infracción pueda adquirir. Así, a modo de ejemplo, citaremos el art. 78,2 LTA: “Como sanción accesoria (para infracciones calificadas como graves) podrá imponerse la suspensión del ejercicio de servicios turísticos, o la clausura temporal del establecimiento, en su caso, por un periodo inferior a seis meses”. Serán pues las indicadas circunstancias las que determinen si se aplica o no la sanción accesoria e, igualmente, la extensión temporal de ésta.

Por otra parte, la especial situación en que se encuentra el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en cuanto instrumento directo de actuación en la esfera de intereses de los particulares y las exigencias propias de la seguridad jurídica⁸⁶, que deben prevalecer en este tipo de potestades negativas, impulsan la aparición de la figura de la prescripción aplicable tanto a infracciones como a sanciones que, además, es consecuencia de la articulación de la potestad sancionadora como un deber de actuación en defensa de la legalidad vigente que requiere de una Administración eficaz y eficiente. De

⁸⁵ Para JUNCEDA MORENO, J., “La jurisprudencia ha insistido aquí en un dato de partida ya advertido: es la Administración la que debe ponderar las circunstancias concurrentes a la hora de imponer sanciones, para satisfacer la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos cometidos y la responsabilidad exigida (...)”, en “Los principios de proporcionalidad y prescriptibilidad sancionadores”, en *Documentación Administrativa*, núm. 280-281, 2008, p.125.

⁸⁶ De esta forma, JUNCEDA MORENO, J., afirma que “Desde la perspectiva del derecho público, no obstante, la prescripción responde al principio de seguridad jurídica del artículo 9,3 CE, al garantizar que los ciudadanos no estemos sometidos de forma indefinida a la potestad sancionadora administrativa, y que sepamos el momento concreto en que ya no seremos sancionados por un determinado ilícito”. Este es el auténtico sentido práctico de la prescripción. Vid. “Los principios de proporcionalidad y prescriptibilidad sancionadores”, op.cit. p 128.

forma clara lo expresa BLANQUER CRIADO, cuando afirma que “la inactividad o pasividad en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, puede determinar la extinción de la responsabilidad del inculpaado por el simple transcurso del tiempo”⁸⁷.

La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público opta, al regular la prescripción, por remitirse a la legislación sectorial, estableciendo un régimen supletorio de ésta. De esta forma en su art. 30,1 determina que “Si éstas (leyes especiales) no fijan plazos de prescripción, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses; las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año”. En este marco, la LTA opta por un régimen más benévolo para los administrados, al fijar la preinscripción en dos años para las infracciones muy graves, un año para las graves y seis meses para las leves (Art. 75,1) e iguales plazos determina para las sanciones (Art. 77,1).

Para poner en práctica el juego de la preinscripción es preciso tener en cuenta el momento en que ésta empieza a contar (*dies a quo*) y las circunstancias que paralizan su cómputo. Para las infracciones, el plazo de prescripción comienza en la fecha en que se cometió la acción u omisión que constituya la infracción, considerando que ante infracciones continuadas en el tiempo o permanentes no se iniciará el cómputo hasta el momento en que cese dicha conducta o actividad⁸⁸ (Art. 30,2 LRJSP, y en el mismo sentido, art. 75,2 LTA). El cómputo de este plazo de prescripción se interrumpe con la incoación del procedimiento con conocimiento del interesado, pero se reanuda si permanece el procedimiento un mes paralizado sin culpa del interesado (Art. 30,2 in fine LRJSP y art. 75,3 LTA).

En el caso de las sanciones, el inicio del cómputo para la prescripción es el día siguiente a aquel en que la resolución administrativa sancionadora adquiere firmeza; de igual modo que ocurre en las infracciones, el cómputo del plazo se suspende con la incoación del procedimiento de ejecución y se reanuda si transcurre un mes paralizado sin culpa del interesado (Art. 30,3 LRJSP y 77,2 y 3 LTA).

3.2. Clasificación de las infracciones en materia turística

Como se ha indicado anteriormente, las infracciones en materia de turismo se tipifican en los arts. 70 a 72 LTA. Ciertamente podemos abordar la tipificación de infracciones agrupando las mismas en función de criterios homogéneos, según el tipo de obligaciones

⁸⁷ Op.cit. p. 932.

⁸⁸ Para BLANQUER CRIADO, en la infracción permanente existe un único ilícito, pero la infracción produce unos efectos que perduran en el tiempo, en cambio en la infracción continuada, el mismo ilícito se comete sin solución de continuidad existiendo una “reiteración prolongada de la conculcación del ordenamiento jurídico”, op.cit., p. 933.

o deberes legales que se entienden conculcados. Así, un primer grupo de infracciones hacen referencia a las obligaciones del establecimiento en relación con la información y publicidad dirigida a los usuarios turísticos, en este grupo se clasifican como leves: “La falta de distintivos, de símbolos acreditativos de la clasificación administrativa, de anuncios, señalización o de información de obligatoria exhibición o que, exhibidos, no cumplan las formalidades exigidas”; “El incumplimiento de las obligaciones de información dispuestas en el artículo 26 de esta Ley o en la legislación sobre viajes combinados, o el suministro de la misma de forma incompleta” y “El incumplimiento de las disposiciones sobre la publicidad de los precios de los servicios”; y como graves: “La utilización de denominación, rótulos, símbolos o distintivos diferentes a los que corresponda conforme a la clasificación reconocida al establecimiento, actividad o servicio”; “la utilización de información o la realización de publicidad no veraz, equívoca o que induzca a engaño en la oferta de servicios turísticos” y “la negativa a facilitar, a la persona usuaria que lo solicite, la documentación acreditativa de los términos de la contratación”.

Un segundo grupo correspondería a infracciones relacionadas con el trato otorgado a los usuarios turísticos, considerándose como infracción leve “el trato descortés o incorrecto con la persona usuaria”, como grave “La grave desconsideración con la persona usuaria”; “la negativa a la prestación de un servicio contratado”; “La restricción de acceso o permanencia en los establecimientos turísticos, salvo por causa justificada”; “la negativa a facilitar la hoja de reclamaciones a la clientela” y considerada infracción muy grave “la restricción en el acceso, en la prestación de servicios o la expulsión injustificada de un establecimiento turístico, cuando se realice por razón de raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social que suponga discriminación”.

En un tercer bloque incluiríamos aquellas infracciones que impliquen incumplimientos de contrato con el usuario turístico, como infracciones leves, “Las deficiencias en la prestación de los servicios contratados en relación con las condiciones anunciadas o acordadas”; “Las deficiencias relativas a la limpieza, funcionamiento de las instalaciones o mantenimiento de los equipamientos, de conformidad con la categoría del establecimiento”; y “La admisión de reservas en exceso, que originen sobrecontratación de plazas cuando la empresa infractora facilite a la persona afectada alojamiento en las condiciones del artículo 25.2, párrafo primero”. Y con la consideración de infracciones graves, “El incumplimiento de los requisitos referidos a la ubicación, infraestructura, edificación, instalaciones, equipamiento, mobiliario, servicios, superficie de parcela o calidad de los establecimientos, dispuestos en función del tipo, grupo, categoría, modalidad o especialidad a la que pertenezcan”; “no evitar la generación de ruidos propios del establecimiento de alojamiento que impidan la tranquilidad de las personas usuarias”; “prestación del mismo (servicio) en condiciones de calidad sensiblemente inferiores a las pactadas”; “el cobro o el intento de cobro a las personas usuarias de precios superiores a los publicitados o expuestos al público”; “la negativa a la expedición de factura o tique, o, habiendo expedido el tique mecánico, la negativa a realizar la correspondiente factura desglosada especificando los distintos conceptos, a solicitud de la persona usuaria de servicios turísticos”; “la admisión de reservas en exceso que originen sobrecontratación de plazas cuando la empresa

infractora no facilite a la persona usuaria afectada alojamiento en las condiciones del párrafo primero del artículo 25.2”; “el incumplimiento, por las agencias de viajes, de las obligaciones, relativas a la forma, contenido, modificación o resolución de los contratos, establecidas en la legislación sobre viajes combinados, incluida la sobrecontratación”; “La contratación de establecimientos, empresas y personas que no dispongan de las autorizaciones pertinentes”; y “no disponer de personal cualificado para el ejercicio de funciones, o de equipo y material homologado, cuando ello sea exigible por la normativa turística”.

En un cuarto grupo consideramos aquellas infracciones que contienen incumplimientos de obligaciones con la Administración turística, tratándose de infracciones leves: “La publicidad o prestación de un servicio turístico habiendo cumplido el deber de presentación de la declaración responsable prevista en el artículo 38.2, pero no aportando en plazo los documentos que al efecto sean exigibles por las disposiciones turísticas que regulen dicha actividad”; “el retraso en el cumplimiento de las comunicaciones que exija la normativa turística”; “la inexactitud de los datos manifestados en la declaración responsable a que se refiere el artículo 38.2 o en la comunicación prevista en el artículo 54.4 de esta Ley” y “el incumplimiento de las obligaciones formales establecidas por la legislación turística relativas a documentación, libros o registros, así como la no conservación de la documentación obligatoria durante el tiempo establecido reglamentariamente”, y como infracciones graves, “la realización o prestación clandestina de un servicio turístico”; “la mediación en la contratación de servicios que tengan la consideración de clandestinos conforme a esta Ley, o el suministro de información sobre los mismos por parte de las oficinas de turismo”; “el incumplimiento del deber de realizar las comunicaciones que exija la normativa turística, tras requerimiento realizado al efecto”; “la falsedad de los datos manifestados en la declaración responsable a que se refiere el artículo 38.2 o en la comunicación prevista en el artículo 54.4, así como la alteración de los datos sin haber instado su modificación en los términos legal o reglamentariamente establecidos”; “la alteración o la falta de mantenimiento de los presupuestos, requisitos y circunstancias tenidos en cuenta para la clasificación administrativa e inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía de los establecimientos y servicios, sin haber presentado la correspondiente declaración responsable” y “la actuación que dificulte o retrase el ejercicio de las funciones de inspección turística”, y finalmente, como infracción muy grave “la negativa u obstrucción que impida la actuación de los servicios de inspección turística, así como la aportación a la misma de información o documentos falsos”.

Y, finalmente, un quinto y último bloque agruparía aquellas infracciones que se corresponden con incumplimientos de la normativa turística por parte de los establecimientos o empresas, comprende las infracciones graves siguientes: “la falta de formalización, o de mantenimiento de su vigencia o cuantía, de las garantías y seguro exigidos por la normativa turística”; “la alteración de la capacidad de alojamiento de los establecimientos turísticos, mediante la instalación de camas, o la admisión de personas usuarias en las unidades de alojamiento o en las zonas de acampada, siempre que difiera de lo especificado en la declaración responsable o comunicación previa y supere los límites establecidos reglamentariamente”; “La contratación de servicios turísticos por tiempo superior al

establecido reglamentariamente” y “la inexistencia de hojas de reclamaciones”, y como infracciones muy graves, “las infracciones de la normativa turística que tengan por resultado daño notorio o perjuicio grave a la imagen turística de Andalucía o de sus destinos turísticos”; “la venta de parcelas de los campamentos de turismo, así como unidades de alojamiento de establecimientos hoteleros o partes sustanciales de los mismos, salvo en los supuestos admitidos por la legislación vigente”; “el incumplimiento del principio de unidad de explotación”; “la contravención de las prohibiciones relativas al destino de las unidades de alojamiento y a su explotación por persona distinta de la empresa titular de la explotación”; “el incumplimiento de las condiciones impuestas a la propiedad horizontal por la normativa vigente”; y “la explotación de las unidades de alojamiento de los establecimientos en régimen de propiedad horizontal o figuras afines, por parte de las personas propietarias, al margen de la empresa explotadora, o su utilización para un uso diferente del turístico”.

Por otra parte, la reincidencia en la comisión de infracciones leves supone una infracción grave y la reincidencia de infracciones graves, una infracción muy grave.

De la prolija relación de infracciones leves, graves y muy graves que hemos enunciado y clasificado debemos destacar dos aspectos que presentan un especial interés, por una parte, el uso de conceptos jurídicos indeterminados y, por otra, la reiterada remisión al reglamento como instrumento que deba completar la tipificación efectuada por la propia Ley.

Como ha declarado el Tribunal Constitucional, la necesidad de una correcta tipificación de la infracción administrativa por parte del legislador, no impide que puedan utilizarse conceptos jurídicos indeterminados⁸⁹, siempre que la ulterior concreción sea posible utilizando criterios lógicos, técnicos o de experiencia⁹⁰. De este modo, la Ley de Turismo de Andalucía incluye en la descripción de los tipos, diferentes conceptos jurídicos indeterminados entre los que podemos destacar “publicidad no veraz, equívoca o que induzca a engaño”; prestación del servicio en condiciones de calidad “sensiblemente inferiores” a las pactadas; “grave desconsideración” al usuario turístico; la “causa justificada” para permitir restricciones de acceso; el concepto de “inexactitud” o la “falsedad” de los datos que se

⁸⁹ Así, en la STC 62/1982 se afirma que “Es cierto que el principio de tipicidad a que responde el precepto está íntimamente conectado con el de seguridad jurídica, y es cierto también que el legislador para conseguir la finalidad protectora que persigue el Derecho penal debe hacer el máximo esfuerzo posible para que la seguridad jurídica quede salvaguardada en la definición de los tipos. Pero dicho lo anterior, ello no supone que el principio de legalidad quede infringido en los supuestos en que la definición del tipo incorpore conceptos cuya delimitación permita un margen de apreciación”.

⁹⁰ “Constituye doctrina consolidada de este Tribunal la de que el principio de legalidad en materia sancionadora no veda el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, aunque su compatibilidad con el art. 25.1 CE se subordina a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal forma que permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada” (STC 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 3) b).

incorporen a la declaración responsable; o, finalmente, el concepto de “daño notorio” o “perjuicio grave” a la imagen turística de Andalucía o de sus destinos turísticos.

Como indicábamos, de la relación de infracciones que aparecen tipificadas por la Ley de Turismo, destaca la remisión que, en ocasiones de forma directa, en otras más indirectas, el Legislador efectúa hacia un ulterior desarrollo reglamentario. De forma explícita, la Ley se remite al reglamento cuando declara como infracción “el incumplimiento de las *disposiciones* sobre la publicidad de los precios de los servicios” (siendo las disposiciones que regulan la publicidad de los precios, la propia Ley de Turismo, pero también los reglamentos que la desarrollan); o “no disponer de personal cualificado para el ejercicio de funciones o de equipo y material homologado, cuando ello sea exigible por la *normativa turística*”⁹¹; o prestar servicios turísticos habiendo presentado la declaración responsable pero “no aportando en plazo los documentos que al efecto sean exigibles por las *disposiciones turísticas*”; “no conservación de la documentación obligatoria durante el tiempo establecido *reglamentariamente*”; “alteración de los datos (de la declaración o comunicación) sin haber instado su modificación en los términos legal o *reglamentariamente* establecidos”; o la admisión de un número de personas en los establecimientos que “supere los límites establecidos *reglamentariamente*”⁹², o finalmente, “la contratación de servicios turísticos por tiempo superior al establecido *reglamentariamente*”⁹³. En todos estos casos se produce una remisión al reglamento para que este realice su función de complementación, sin que suponga una remisión en blanco no permitida por aplicación del principio de legalidad.

Por otra parte, los reglamentos que han desarrollado la Ley de Turismo en relación con las diferentes clases de empresas y servicios turísticos (establecimientos hoteleros, campamentos de turismo, apartamentos turísticos, viviendas turísticas, alojamiento rural y turismo activo, etc.), suelen incluir en su articulado una referencia expresa al ámbito sancionador: a modo de ejemplo, el art. 59,1 Decreto establecimientos hoteleros establece que “Quienes cometan infracciones por incumplimiento de lo señalado en el presente Decreto, incurrirán en responsabilidad administrativa. Su régimen sancionador será el previsto en el título VII de la Ley de Turismo”. La efectiva aplicación de esta previsión normativa sólo es admisible si las infracciones de la disposición reglamentaria coinciden con algunos de

⁹¹ Así, a modo de ejemplo, el art. 28 del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de turismo en el medio rural y turismo activo, se refiere a las condiciones que deben reunir el equipo y material empleado en las actividades de turismo activo.

⁹² Por ejemplo, el art. 15 del Decreto 164/2003, de 17 de junio, de ordenación de los campamentos de turismo, determina la fórmula para calcular la capacidad máxima de estos establecimientos en función de la superficie y la categoría. Admitir un número mayor de usuarios turísticos implicaría una contravención de este límite.

⁹³ Así, el art. 40,2 del Decreto 164/2003, de 17 de junio, de ordenación de los campamentos de turismo, establece un periodo máximo de ocupación de las parcelas de ocho meses “consecuentemente todas las parcelas deberán ser desalojadas y reacondicionadas al menos una vez cada ocho meses”. Por su parte el art. 25,1 del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos, determina una estancia máxima en estos establecimientos de 45 días.

los tipos de infracciones leves, graves o muy graves determinadas por la Ley, pues como se ha indicado, en este aspecto el reglamento no puede gozar de una función innovadora, creando nuevas infracciones no previstas legalmente⁹⁴.

3.3. Las sanciones en materia de turismo

Habitualmente distinguimos entre sanciones reales y sanciones personales. Las primeras suelen consistir en la imposición de una multa pecuniaria al responsable de la comisión de la infracción, las segundas, infracciones personales, implican la limitación o suspensión temporal o definitiva de un derecho o de una autorización para el ejercicio de un derecho. Esta clasificación suele relacionarse con aquella que diferencia entre sanciones principales y accesorias. Las primeras se aplican siempre, con arreglo a la graduación establecida: Así la Ley de Turismo prevé para las infracciones leves desde el apercibimiento a la multa hasta 2.000 euros (Art. 78,1), para las infracciones graves multa de 2.001 a 18.000 euros (Art. 78,2) y para las muy graves, de 18.001 a 150.000 euros (Art. 78,3). Por su parte, las infracciones accesorias complementan a la principal, si se estima procedente, en función de las circunstancias que concurran en cada caso. Así, las infracciones graves pueden implicar la imposición de suspensión en el ejercicio de servicios turísticos, o la clausura temporal del establecimiento por un periodo inferior a seis meses, mientras que las infracciones muy graves, pueden conllevar sanción accesoria de suspensión de entre seis meses y tres años (Art. 78,2 y 3). Como supuesto excepcionalmente grave se prevé la clausura definitiva del establecimiento “cuando la persona responsable haya sido sancionada dos o más veces en el transcurso de tres años consecutivos por la comisión de infracciones muy graves, mediante resolución firme en vía administrativa, y se produzcan perjuicios graves para los intereses turísticos de Andalucía derivados de la conducta de la persona infractora” (Art. 78,3 in fine LTA). Del tenor literal de la Ley puede colegirse el señalado carácter muy excepcional y grave de la infracción para justificar una sanción realmente lacerante para los intereses del presunto infractor.

Como hemos indicado *supra*, la Administración debe velar para que en la imposición de sanciones no resulte más ventajosa que el cumplimiento de la norma vulnerada, para ello, además de la graduación de la sanción económica en los términos que prevé la Ley, también se articulan las medidas accesorias que hemos comentado, junto a la previsión legal del art. 79,3 LTA: “En todo caso, la aplicación de la sanción deberá ser proporcionada a la gravedad de la conducta y asegurará que la comisión de las infracciones no resulte más beneficiosa para la persona infractora que el cumplimiento de las normas infringidas. A tal efecto, podrán incrementarse las cuantías de las multas establecidas en el artículo anterior hasta el triple del precio de los servicios afectados por la infracción”. De nuevo

⁹⁴ Así afirma ESTEVE PARDO, J., que “se admite la intervención del reglamento como desarrollo y concreción de las determinaciones contenidas en la norma con rango de ley”, en *Lecciones de Derecho Administrativo*, op.cit., p. 405.

una medida excepcional, dirigida a hacer efectivo el criterio de justicia y proporcionalidad, si bien sólo será aplicable en los casos en que el daño ocasionado pueda ser cuantificable económicamente⁹⁵.

3.4. El procedimiento sancionador

Todo acto jurídico de la Administración precisa, para ser dictado con arreglo a Derecho, gestarse tras el oportuno procedimiento administrativo⁹⁶, como expresa el art. 105 CE: “La Ley regulará (...) c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.

Si el acto administrativo, como el caso que nos ocupa, es además un acto sancionador (o restrictivo de derechos), el procedimiento administrativo se convierte en una garantía formal para que el interesado pueda hacer valer su derecho a la defensa con las máximas garantías. En este sentido, el art. 63,2 LPAC determina que “en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento”⁹⁷.

Todo procedimiento administrativo sancionador ha de iniciarse de oficio por la Administración “por acuerdo de las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de turismo en cuya Provincia se cometa la infracción, bien por propia iniciativa, como consecuencia de orden superior, petición razonada de otro órgano administrativo o por denuncia de cualquier persona” (Art. 82,1 LTA)⁹⁸. Nótese que por sí misma, una denuncia de un particular, no provoca la iniciación del procedimiento

⁹⁵ Similar medida se contempla en otros órdenes, como en la protección del medio ambiente. Vid. LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, Madrid, 2000, pp. 360-361. Así, por ejemplo, el art. 66 de la Ley de Protección Ambiental determina que “Cuando la cuantía de la multa resulte inferior al beneficio obtenido con la comisión de la infracción, la sanción será aumentada hasta el importe en que se haya beneficiado el infractor”.

⁹⁶ Cabe recordar, en este sentido, la metafórica definición, tantas veces expuesta, del procedimiento administrativo contenida en la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958: “el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”.

⁹⁷ Vid. GARBERÍ LLOBREGAT, J., *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*, Trivium, Madrid, 1989 y *El procedimiento administrativo sancionador (Comentarios, Jurisprudencia, Formularios y Legislación)*, 5ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2008; GOSÁLVEZ PEQUEÑO, H., *El procedimiento administrativo sancionador (teoría y práctica)*, Dykinson, Madrid, 2013.

⁹⁸ Con claridad los resume CABALLERO SÁNCHEZ, afirmando que “en definitiva, podemos resumir todos los modos de iniciación de expedientes sancionadores diciendo que siempre se producen de oficio, y que tal acción se origina en el conocimiento de presuntas infracciones por parte de la Administración, el cual le llega bien por sí misma (a través de sus servicios de inspección, del propio órgano competente para iniciarlo o de un órgano administrativo distinto), bien a través de un ciudadano o particular (mediante denuncia u hoja de reclamación)”, op.cit. p. 171.

sancionador, aunque sirva de base para la decisión de incoación que deba tomar el órgano competente⁹⁹.

Debemos destacar la activación, en el procedimiento sancionador, de todos los derechos que el ordenamiento otorga a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública y, en relación con los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, como el derecho a relacionarse electrónicamente (art. 14 LPAC); al uso de las lenguas oficiales; a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos¹⁰⁰; a la protección de datos de carácter personal (art. 13 LPAC); a conocer el estado de tramitación del procedimiento; de acceso y copia de los documentos que obren en el expediente; a identificar a las autoridades y personal bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos¹⁰¹; a no presentar documentos originales, salvo que la normativa establezca lo contrario; a no presentar datos y documentos no exigidos por la normativa aplicable; a formular alegaciones; a utilizar los medios de defensa que admite el ordenamiento; a aportar documentos al expediente; etc. (Art. 53 LPAC). Sin embargo, en el procedimiento administrativo sancionador, cobran especial relevancia una serie de derechos básicos garantizados legalmente: a) A ser informados de la acusación; b) A utilizar los medios de prueba; c) A la presunción de inocencia; d) Al trámite de audiencia previo a la propuesta de resolución; e) A utilizar los medios de defensa establecidos legalmente (recursos administrativos y judiciales).

Entre las garantías que debe satisfacer el procedimiento sancionador se encuentra el derecho del inculpado a ser informado de la acusación existente en su contra de forma que el acuerdo de incoación del procedimiento ha de ser extremadamente detallado, por la información que ha de recibir el inculpado: “a) Identificación de la persona o personas presuntamente responsables; b) Los hechos, sucintamente expuestos, que motivan la incoación del procedimiento, su posible calificación y las sanciones que pudieran corresponder, sin perjuicio de lo que resulte de la instrucción. c) Persona instructora y, en su

⁹⁹ No debemos olvidar, en este sentido, que la Administración actuante puede, ante una denuncia, adoptar la decisión de ordenar su archivo por falta de fundamento, por ejemplo. Resulta ilustrativa la definición contenida en el art. 62,1 LPAC: “Se entiende por denuncia, el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo”. Afirma, en este sentido, CABALLERO SÁNCHEZ que “la condición de denunciante no comporta la participación en el procedimiento en calidad de interesado, el cual puede no llegar a iniciarse, si tras la oportuna denuncia se producen actuaciones inspectoras que no encuentren especial motivo de sospecha”, op.cit. pp. 168-169.

¹⁰⁰ El derecho a ser tratado con deferencia ya ha sido tratado supra en relación con las actividades que llevan a cabo los inspectores de turismo.

¹⁰¹ Como se ha visto anteriormente el derecho a identificar a las autoridades y personal encargado de la tramitación de los procedimientos afecta también a la fase previa de inspección (inspectores de turismo) y se dirige a garantizar la transparencia e independencia, de forma que el interesado pueda, en su caso, ejercer su derecho de recusación. Los arts. 23 y 24 LRJSP regulan respectivamente la abstención y recusación, incluyendo los supuestos que las justifican.

caso, Secretario o Secretaria del procedimiento, con expresa indicación de su régimen de recusación. d) Órgano competente para la resolución del procedimiento y norma que le atribuya la competencia. e) Indicación del derecho a formular alegaciones y a la audiencia en el procedimiento y de los plazos para su ejercicio". (Art. 82,2 LTA). Todo este contenido resulta esencial para la defensa de los intereses del inculpaado: Los hechos con su calificación y posible sanción y los presuntos responsables, elementos sobre los que habrá de versar principalmente su defensa; pero también, la identificación de las personas que intervienen en el procedimiento, que le permita valorar la posible existencia de causa de recusación o la competencia del órgano, por si éste pudiera resultar incompetente viciando el acto mismo desde su origen. Finalmente, el derecho a realizar alegaciones y a la audiencia, elementos esenciales del procedimiento sancionador, cuya inexistencia vicia al procedimiento de forma absoluta.

Durante la instrucción del procedimiento sancionador se realizan todos los actos de trámite y pruebas que se estimen necesarios por parte del órgano instructor, que ayuden a concretar y corroborar los hechos acaecidos y a determinar la persona o personas que puedan ser responsables de los mismos, incluidos aquellos actos o pruebas que sean a propuesta del inculpaado o inculpaados. Nótese que el instructor sólo está capacitado para rechazar pruebas propuestas por los interesados "cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada" (Art. 77,3 LPAC). Como se ha visto *supra*, el acta de inspección tiene valor probatorio *iuris tantum*, por lo que admite prueba en contrario.

El procedimiento administrativo sancionador debe garantizar la vigencia de la presunción de inocencia¹⁰², articulando las pruebas que sean necesarias para la total aclaración de los hechos y las responsabilidades dimanantes de los mismos. En palabras del Tribunal Supremo: "según se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (...), el derecho a no ser sancionado sin ser oído y a ejercer las facultades de alegación con contradicción en todas las fases del procedimiento, el derecho a un procedimiento público, el derecho a ser informado de la acusación, (...), el derecho a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, (...), y el derecho a la presunción de inocencia, que acoge el derecho a no ser sancionado sin prueba de cargo legítima y válida, que sustente la resolución sancionadora" (STS de 21 de abril 2006). En numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional ha recordado la necesaria aplicación al procedimiento sancionador de ciertos derechos importados del proceso penal: "Es doctrina reiterada de este Tribunal y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (...), la de que los principios y garantías constitucionales del proceso penal han de observarse con ciertos matices, en el procedimiento administrativo sancionador y, así, entre aquellas garantías procesales hemos

¹⁰² En palabras de CANO MATAS, A., "es un derecho que no puede entenderse reducido al campo de conductas presuntamente delictivas, sino que debe extender y presidir la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación derive un resultado sancionador para las mismas o limitativo de sus derechos", en "Potestad normativa sancionadora de las Comunidades Autónomas", *RAP*, núm. 119, 1989, p.231.

declarado aplicables el derecho de defensa (STC 4/1982) y sus derechos instrumentales a ser informado de la acusación (SSTC 31/1986, 190/1987 y 29/1989) y a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa (SSTC 2/1987, 190/1987 y 212/1990), así como el derecho a la presunción de inocencia (SSTC 13/1982, 36 y 37/1985, 42/1989, 76/1990 y 138/1990)¹⁰³.

En cuanto a la prueba de los hechos objeto del procedimiento sancionador es interesante destacar que los hechos declarados probados por resolución judicial en la vía penal (Art. 77,4 LPAC) vinculan a la Administración pública. Tempranamente abordó y argumentó esta cuestión nuestro más Alto Tribunal, manifestando que “En la realidad jurídica, esto es, en la realidad histórica, relevante para el Derecho, no puede admitirse que algo es y no es, que unos mismos hechos ocurrieron y no ocurrieron, o, por decirlo en los términos del Fundamento Sexto de nuestra sentencia de 3 de octubre de 1983, es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado, pues a ello se oponen no sólo principios elementales de la lógica jurídica y extrajurídica, sino el principio de seguridad jurídica constitucionalizado en el artículo 9.3”.

Entre los diferentes trámites del procedimiento, interesa destacar el trámite de audiencia al interesado, que resulta esencial en el procedimiento sancionador, en ejercicio del derecho de defensa del interesado, al que se mostrará todo lo actuado durante el procedimiento junto con la propuesta de resolución que efectúa el órgano instructor del procedimiento, para que pueda realizar un último acto de alegaciones en su defensa. En palabras del Tribunal Supremo “Así, ninguna de las causas de nulidad contempladas en el artículo 62 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común resulta aplicable a la simple falta del trámite de audiencia. No lo es la prevista en la letra a), según la cual son nulos de pleno derecho aquellos actos que lesionen el contenido esencial de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, *porque el derecho a la defensa sólo constituye un derecho susceptible de dicho remedio constitucional en el marco de un procedimiento sancionador*, por la aplicación al mismo, aún con cierta flexibilidad-, de las garantías propias del proceso penal, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de este Tribunal Supremo; fuera de ese ámbito sancionador, la falta del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo e incluso la misma indefensión, si se produce, podrán originar las consecuencias que el ordenamiento jurídico prevea, pero no afectan a un derecho fundamental o libertad pública susceptible de amparo constitucional.”¹⁰⁴.

Efectuada la audiencia del interesado el órgano instructor elevará al órgano que debe resolver, la propuesta de resolución, pues en el procedimiento sancionador no puede coincidir el órgano que instruye el procedimiento con el órgano que lo resuelve.

¹⁰³ STC 45/1997, de 11 de marzo.

¹⁰⁴ STS de 16 de marzo de 2005.

La resolución del procedimiento sancionador debe estar motivada (con sucinta referencia de hechos y normativa que se aplica) y ha de resolver cuantas cuestiones se hayan planteado en la tramitación del expediente. En la resolución se incluirá la adopción de medidas cautelares que se consideren necesarias para garantizar la eficacia de la misma¹⁰⁵.

También es preciso destacar que el procedimiento debe finalizar y notificarse la resolución dentro del plazo máximo de seis meses (salvo ampliación acordada por la Administración o paralización del procedimiento por culpa del interesado), pues en caso contrario se produciría la caducidad del mismo: “Los procedimientos sancionadores se entenderán caducados, procediéndose al archivo de las actuaciones, una vez que transcurran seis meses desde su incoación, excluyendo de su cómputo las paralizaciones imputables a la persona interesada y las suspensiones establecidas en el artículo 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, todo ello sin perjuicio de la posible ampliación del plazo en los supuestos legalmente establecidos.” (Art. 84 LTA).

Resuelto el procedimiento se da traslado de su contenido a través de la notificación al interesado, pudiendo éste recurrir contra la resolución en vía administrativa (recurso administrativo) y/o en vía judicial contencioso-administrativa, a través de los cuales debe quedar garantizada la tutela judicial efectiva que consagra la Constitución (Art. 24 CE)¹⁰⁶.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO TIMÓN, A.J., “Algunas reflexiones breves acerca de la potestad sancionadora de la Administración en tres ámbitos “sensibles”: urbanismo, tributario y seguridad vial, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLIII, 2010, pp. 83-100.

BARRERO RODRÍGUEZ, E., “Las competencias de las entidades locales andaluzas en materia de turismo”, en AA.VV., *Curso sobre Derecho Local Andaluz*, Ateneo de Sevilla, Sevilla, 2003, pp. 881-895.

BAYÓN MARINÉ, F., (Dir.), *50 años del turismo español: un análisis histórico y estructural*, Ceura, Madrid, 1999.

¹⁰⁵ Sobre las medidas cautelares, conviene destacar lo que determina el art. 83 LTA: “1. Excepcionalmente, cuando sea necesario para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o cuando concurran circunstancias graves que afecten a la seguridad de las personas, de los bienes, o que supongan perjuicio grave y manifiesto para la imagen turística de Andalucía, podrá acordarse cautelarmente, tanto en el acuerdo de iniciación del procedimiento como durante su instrucción, la clausura inmediata del establecimiento, el precintado de sus instalaciones o la suspensión de la actividad, durante el tiempo necesario para la subsanación de los defectos existentes y como máximo hasta la resolución del procedimiento. 2. La autoridad competente para incoar el procedimiento lo será también para adoptar la medida cautelar, mediante resolución motivada, previa audiencia de la persona interesada.”

¹⁰⁶ Vid. IGLESIAS CANLE, I.C., “El derecho a los recursos en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Dereito*, vol. IV, núm. 1, 1998, pp. 259-294.

BERMEJO LATRE, J.L., “La actividad de inspección”, en CANO CAMPOS, T., *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, vol. III, *La actividad de las Administraciones Públicas*, Vol. II, *El contenido*, Iustel, Madrid.

BERMEJO VERA, J., “La Administración Inspectoral”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, pp. 39-58.

- “Administración Pública y Turismo”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 223, 1984, pp. 209-232.
- “El «interés general» como parámetro de la Jurisprudencia Constitucional”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (Dir.), *De la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Instituto Fernando el Católico, Zaragoza, 1985, pp. 391-428.
- “Aspectos jurídicos de la protección del consumidor”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 87, 1987, pp. 251-300.

BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

- *Introducción al Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

BLASCO DÍAZ, J.L., “La disciplina turística: inspección y sanción”, en GARCÍA MACHO, R. y RECALDE CASTELLS, A., *Lecciones de Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 183-224.

CABALLO I ANGRILL, M., “El reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración: Límites establecidos en el art. 25.1 de la Constitución”, en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 11, 1988, pp. 121-140.

CABALLERO SÁNCHEZ, R., “La normativa autonómica sobre disciplina turística y la innecesaria proliferación de procedimientos sancionadores en materia de turismo”, en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp. 143-198.

CALONGE VELÁZQUEZ, A., “Aproximación al estudio del sector público turístico”, en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 3071-3092.

- *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2000.

CANO MATA, A., *Las infracciones administrativas en la doctrina del Tribunal Constitucional*, *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1984.

- “Potestad normativa sancionadora de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 119, 1989, pp.199-232.

CEBALLOS MARTÍN, M.M., PÉREZ GUERRA, R., y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, M.L., “Reflexiones sobre la ordenación legislativa de las Comunidades Autónomas: sus Leyes de turismo”, en *Derecho y Turismo, III Jornadas de Derecho Turístico*, Consejería de Turismo y Deporte. Junta de Andalucía, Sevilla, 2000, pp. 193-202.

CORCHERO, M., *Derecho del turismo. Conceptos fundamentales*, Iustel, Madrid, 2008.

COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Vol. I, Cívitas, Madrid, 26ª ed., 2015.

CUBERO MARCOS, J.I., *El principio non bis in ídem en la Ley Vasca de la Potestad Sancionadora*, IVAP, Vitoria, 2010.

ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, 13ª ed., Tecnos, Madrid, 2004.

ESTEVE PARDO, J., “Sanciones administrativas y potestad reglamentaria”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 49, 1986, pp. 99-105.

– *Lecciones de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2013.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J., *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Editora Nacional, Madrid, tomos I (1974), II (1974), III (1977) y IV (1980).

– “Competencias en materia turística de las Comunidades Autónomas: reflexiones sobre la Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional”, en *Estudios Turísticos*, núm. 85, 1985, pp. 37-45.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección*, Editorial Comares, Granada, 2002.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Derecho Administrativo del Turismo*, Marcial Pons, Madrid, 6ª ed., 2013.

FERNÁNDEZ-OBANZA CARRO, J., “Competencias y organización de las Administraciones Turísticas”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 21, 1999, pp. 631-642.

GALLARDO CASTILLO, M.J., “La ordenación jurídico-administrativa del turismo”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 25, 1996, pp. 37-57.

– “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación”, en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp. 71-93.

GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 12ª ed., Tecnos, Madrid, 2015.

GARBERÍ LLOBREGAT, J., *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*, Trivium, Madrid, 1989.

– *El procedimiento administrativo sancionador (Comentarios, Jurisprudencia, Formularios y Legislación)*, 5ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.

GARCÍA AMADO, J.A., “Sobre el ius puniendi: su fundamento, sus manifestaciones y sus límites”, en *Documentación Administrativa*, núm. 280-281, 2008, pp.11-41.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Cívitas, Madrid, 2015.

GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *Sanciones administrativas: garantías, derechos y recursos del presunto responsable*, 2ª ed., Comares, Granada, 2004.

GARCÍA LORITE, L., “Régimen sancionador en la Ley del Turismo de Andalucía”, en *Derecho y Turismo, III Jornadas de Derecho Turístico*, Consejería de Turismo y Deporte. Junta de Andalucía, Sevilla, 2000, pp. 91-101.

GARCÍA MACHO, R., “La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre el derecho estatal, autonómico y local”, en *Lecciones de Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 19-40.

GARCÍA MACHO, R., y RECALDE CASTELL, A., (Dir.), *Lecciones de Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

GÓMEZ TOMILLO, M., y SANZ RUBIALES, I., *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General*, 3º ed., Editorial Aranzadi, Pamplona, 2013.

GOSÁLVEZ PEQUEÑO, H., *El procedimiento administrativo sancionador (teoría y práctica)*, Dykinson, Madrid, 2013.

GUILLÉN GALINDO, M.A., “La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, en BLANQUER CRIADO, D., *Turismo: organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, Ed. Tirant lo Blanch, 1999.

IGLESIAS CANLE, I.C., “El derecho a los recursos en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Dereito*, vol. IV, núm. 1, 1998, pp. 259-294.

JUNCEDA MORENO, J., “Los principios de proporcionalidad y prescriptibilidad sancionadores”, en *Documentación Administrativa*, núm. 280-281, 2008, pp.119-131.

LÓPEZ MENUDO, F., *El principio de irretroactividad en las normas jurídico-administrativas*, Ed. Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1982.

LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, Madrid, 2000.

MANTECA VALDELANDE, V., “Las actas de inspección en las Administraciones Públicas”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 2008.

MEDINA JURADO, P., “La nueva ordenación de los establecimientos y servicios turísticos en Andalucía tras la implantación de la Directiva europea de servicios. Las competencias municipales”, en *Revista CEMCI*, núm. 12/13, 2011, pp. 1-21.

MESTRE DELGADO, J.F., “La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración pública”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española, Libro homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría*, Vol. III, Civitas, Madrid, 1991, pp. 2493-2528.

MIRANDA HERNÁNDEZ, G.I., “La potestad de inspección de las Administraciones Públicas”, en *Quadernos de Inspección del Territorio*, núm. 0, 2012, pp. 1-21.

MONTOYA LÓPEZ, M.P., *Los planes de inspección*, Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, 2007.

MORELL OCAÑA, L., en *Curso de Derecho Administrativo*, dos volúmenes, 4ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 1999.

NIETO GARCÍA, A., “El principio *non bis in ídem*”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 28, 1990, pp. 157-170.

– *Derecho administrativo sancionador*, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 2012.

PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I. Parte general*, Marcial Pons, Barcelona, 2013.

PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

PELLEJERO MARTÍNEZ, C., “La política turística en España. Una perspectiva histórica, en AURIOLES MARTÍN, J. (Coord.), *Las nuevas formas de turismo*, Publicaciones Cajamar, Almería, 2004, pp. 268-284.

– *La intervención del Estado en el sector turístico: de la Comisión Nacional a la Empresa Nacional de Turismo*, Dirección General de Planificación Turística de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2000.

PEMÁN GAVÍN, J., *El sistema sancionador español (Hacia una teoría general de las infracciones y las sanciones administrativas)*, Cedecs, Barcelona, 2000.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., (Dir.), *Derecho Público del Turismo*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004.

PÉREZ GUERRA, R., (Coord.), *Derecho de las actividades turísticas*, UOC, Barcelona, 2006.

PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M.M., “A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: El ejercicio de competencias turísticas por la Comunidad Autónoma andaluza”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 27, 1996, pp. 95-170.

QUERALT JIMÉNEZ, J.J., *El principio non bis in ídem*, Tecnos, Madrid, 1992.

REBOLLO PUIG, M., “La actividad administrativa de limitación y la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios”, en FONT GALÁN, J.I., y LÓPEZ MENUDO, F. (Coord.), *Curso sobre el nuevo Derecho del consumidor*, Instituto Nacional de Consumo, Madrid, 1990, pp. 343-398.

- “Legislación Autonómica de Disciplina Turística”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 8, 1991, pp. 29-133.
- “La actividad de inspección”, en CANO CAMPOS, T., *Lecciones y Materiales para el estudio del Derecho Administrativo, vol. III. La actividad de las Administraciones Públicas. Vol. II. El contenido*, lustel, Madrid, 2009, pp. 13-51.
- “La actividad inspectora”, en DÍAZ SÁNCHEZ, J.J., *Función Inspectora*, INAP, Madrid, 2013, pp. 55-116.

REBOLLO PUIG, M., IZQUIERDO CARRASCO, M., ALARCÓN SOTOMAYOR, L., y BUENO ARMIJO, A.M., *Derecho Administrativo Sancionador*, Lex Nova, Valladolid, 2009.

RIVERO YSERN, J.L., “Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del turismo en Andalucía”, *Documentación Administrativa* núm. 259-260, pp.199-211.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La distribución de competencias en materia de turismo”, en *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001, pp. 27-38.

SALAMERO TEIXEDO, L. *La autorización judicial de entrada en el marco de la actividad administrativa*, Marcial Pons, Madrid, 2014.

SALGADO CASTRO, A., “La distribución de competencias en materia de turismo”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, pp. 319-335.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, 2013.

SÁNCHEZ SÁEZ, A.J., “La inspección turística y el régimen sancionador en materia de turismo”, en FERNÁNDEZ RAMOS, S. (Coord.), *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008, pp. 549-550.

SANZ DOMÍNGUEZ, C., “Competencias sobre turismo”, en MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (Dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson-Cívitas, Cizur Menor, 2008, págs. 687-700.

- *Régimen jurídico-administrativo de la intermediación turística*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Junta de Andalucía, Sevilla, 2005.
- “Consideraciones sobre el estatuto jurídico de la empresa turística”, en *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 1, 2009, pp. 49-71.

SILES CANTERO, A.S., “Las actas de inspección como medio de prueba”, en *Impuestos: Revista de Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, núm. 11-1, 1995, pp. 85-114.

SUAY RINCÓN, J., *Sanciones administrativas*, Real Colegio de España, Bolonia, 1989.

TIRADO BARRERA, J.A., “Principio de proporcionalidad y sanciones administrativas en la jurisprudencia constitucional”, en *Derecho PUCP Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 67, 2011, pp. 457-467.

TORNOS MAS, J., “Infracciones y sanciones administrativas: el tema de la proporcionalidad en la jurisprudencia contencioso-administrativa”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 7, 1974, pp. 607-624.

TOLIVAR ALAS, L., “Concurrencia de sanciones: una construcción inacabada”, en *Documentación Administrativa*, núm. 280-281, pp. 133-157.

TUDELA ARANDA, J., “Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45I, 1996, pp. 291-351.
– (Coord.), *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Diputación Provincial de Huesca, Zaragoza, 1997.

VEGA RUIZ, M.L., *Garantizando la gobernanza: Los sistemas de inspección de trabajo en el mundo*, OIT, 2013.

Capítulo V. LOS ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO, EN PARTICULAR LOS HOTELEROS

Javier Sola Teyssiere

Catedrático E. U. de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO

1. LOS ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO

- 1.1. Delimitación
- 1.2. Tipología de los establecimientos de alojamiento y clasificación administrativa
 - 1.2.1. Tipología de establecimientos
 - 1.2.2. Clasificación administrativa de los establecimientos de alojamiento
- 1.3. Requisitos de infraestructura, seguridad y medio ambiente
- 1.4. El principio de unidad de explotación
- 1.5. Establecimientos en régimen de propiedad horizontal
- 1.6. Compatibilidad en el mismo inmueble de distintos grupos o tipos de alojamiento
- 1.7. La prohibición de sobrecontratación
- 1.8. Acceso y permanencia en los establecimientos

2. LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS

- 2.1. La regulación y el objetivo de calidad
- 2.2. Clasificación de los establecimientos hoteleros
 - 2.2.1. Grupos
 - 2.2.2. Categorías

2.2.3. Modalidades

2.2.4. Especialidades

2.3. Símbolos identificativos de la clasificación

2.4. Requisitos de los establecimientos hoteleros

2.4.1. Requisitos comunes

2.4.2. Requisitos específicos en función del grupo y categoría

2.4.3. Exenciones o dispensas

2.5. Reglas relativas a su funcionamiento

BIBLIOGRAFÍA

1. LOS ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO

1.1. Delimitación

Conforme a una lectura literal e integrada de las definiciones contenidas en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía (en adelante LTA), un establecimiento de alojamiento consiste en un conjunto de bienes muebles e inmuebles que, formando una unidad funcional autónoma, es dispuesto por su titular para la prestación del servicio de hospedaje o estancia a las personas físicas destinatarias finales del mismo¹.

Expresado de otro modo, se pueden considerar establecimientos de alojamiento turístico aquellos inmuebles equipados con las instalaciones y mobiliario adecuados para prestar profesionalmente como servicio principal el de hospedaje (dar habitación) o estancia (facilitar un espacio de terreno en un camping) a los clientes, normalmente acompañado de otros servicios complementarios, y que son calificados como tales por la normativa turística.

Si atendemos, en primer lugar, al elemento subjetivo “destinatario del servicio”, puede tratarse de un turista o de “aquellas otras personas que lo demanden”² sin que, por lo tanto, a efectos jurídicos, tengan relevancia alguna sus posibles motivaciones (ocio, negocio, acompañamiento de un enfermo ingresado en un hospital cercano, o cualquier otro motivo)³. Dichos motivos obviamente constituyen un asunto privado de los huéspedes,

¹ Artículo 2. g) e i) en relación con el artículo 28.1.a) de la LTA.

² Tal como se prevé en la definición de servicio turístico también dispuesta en la LTA (art. 2, c).

³ Para E. GAMERO CASADO, “el universo de usuarios de los servicios de alojamiento turístico” se integra por todo tipo de personas que viajan y pernoctan, “sin que importe verdaderamente el motivo por el que lo hacen”; “Los establecimientos de alojamiento turístico”, en ob. col. *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*, (Dir. S. Fernández Ramos; Coord. J. M. Pérez Monguió y S. Prados Prados), ed. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008, pág. 288.

que no tiene por qué afectar a su relación con el empresario ni, eventualmente, a la establecida con la Administración supervisora del servicio⁴. Incluso cabe poner en cuestión la utilidad jurídica de vincular (que igualmente se hace en el art. 2, c LTA) el objeto del servicio turístico de alojamiento con la atención de necesidades de las personas relacionadas con su situación de desplazamiento de su residencia habitual. Ciertamente dicha circunstancia de desplazamiento o lejanía del entorno vital habitual del turista ha sido tradicionalmente aducida como motivo justificativo para dotarlo de una especial protección. Pero lo cierto es que, tras la lectura atenta de los derechos reconocidos a las “personas usuarias de servicios turísticos” por el artículo 21 de la LTA, en su aplicación a los concretos servicios de alojamiento, no se aprecian diferencias de tratamiento en función de la distancia o lejanía de su residencia habitual con respecto al establecimiento⁵. Todo ello permite concluir que las circunstancias subjetivas de motivación o desplazamiento, a las que suelen aludir las normas turísticas, no tienen, en realidad, una relevancia jurídica. A los efectos de la configuración del servicio de alojamiento en la regulación administrativa es, sencillamente, el usuario de dicho servicio⁶ –o más simplemente el “cliente”– el objeto de atención y protección por parte de la legislación turística⁷.

⁴ Al margen de la frecuente práctica de recabar voluntariamente del cliente los motivos de su viaje, lo que les suministra a las empresas una información valiosa a distintos efectos (marketing promocional) o a la Administración datos estadísticos de utilidad para su labor de programación y planificación.

⁵ Los derechos a la garantía de seguridad o de intimidad, a formular reclamaciones, a recibir factura, por citar sólo algunos, obviamente resultan de aplicación al huésped con independencia de su procedencia de un país extranjero, de otro lugar del territorio nacional o de la misma localidad en que esté ubicado el establecimiento. Y también de sus propósitos. Piénsese en el reciente auge de la publicidad –ya despojada de tapujos– del servicio de alojamiento por horas, que incluso cuenta con específicas plataformas digitales de intermediación (bajo los criterios de búsqueda de “hotel por horas”, “love hotel”, o similares), frecuentemente demandado por residentes locales. Como dato histórico patrio curioso, la Orden de 8 de abril de 1939, *sobre intensificación de la eficacia de las disposiciones vigentes que rigen la industria hotelera y para definir la competencia del Servicio Nacional del Turismo en dicha materia*, dictada pues a sólo ocho días de la proclamación formal por el General Franco del fin de la Guerra Civil, prohíbe el uso de la inicial “H” especialmente a «los llamados “meublés”, que en ningún caso podrán anteponer a sus nombres el término “Hotel”» (BOE nº 104, de 14 de abril de 1939, pág. 2091).

⁶ Con referencia a los servicios turísticos en general, se expresa en semejante términos J. GUILLÉN CARAMÉS, quien, tras revisar la delimitación del concepto de turista contenida en las leyes autonómicas sobre turismo, concluye que “para el legislador vigente son turistas las personas que hacen uso y disfrutan de un servicio turístico”; en “Algunos aspectos de la protección jurídica del turista”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 115, 2002, pág. 369. En la misma línea A. CALONGE VELÁZQUEZ señala que “se prescinde de toda disquisición teórica sobre cuándo se es turista o cuándo no y se asocia a la contratación de los servicios que previamente han sido calificados como turísticos”; *El turismo. Aspectos institucionales y actividad administrativa*, ed. Universidad de Valladolid, Valladolid, 2000, pág. 30.

⁷ Al margen de la protección añadida que a dicho sujeto le puede brindar la legislación general en materia de defensa de los consumidores, en cuanto suele coincidir en el mismo la condición de consumidor, asunto del que se ha ocupado GUILLÉN CARAMÉS, J., en su artículo “Algunos aspectos de la protección jurídica del turista”, cit., 2002, págs. 357-379. La propia LTA incluye varias referencias a dicha legislación y, explícitamente, en el encabezamiento de la relación de derechos reconocidos a las personas usuarias de servicios turísticos en su artículo 21.

Atendiendo, en segundo lugar, a aspectos objetivos, distintas definiciones de la actividad de alojamiento realizadas —a efectos estadísticos— en documentos de relevantes organizaciones internacionales, coinciden en su delimitación por referencia a estancias de corta duración⁸. Dato que, por contraste con “el suministro de alojamiento como residencia primaria a largo plazo”, sirve para deslindar aquellas actividades de estas otras que son calificadas como “actividades inmobiliarias” por esos mismos documentos. A nivel interno, ello tiene su reflejo en la delimitación de las actividades de arrendamiento de vivienda permanente o de alquiler por temporadas de fincas urbanas, sometidas a la legislación civil de arrendamientos urbanos y excluidas del ámbito de aplicación de la legislación turística.

Otro elemento comúnmente tenido en cuenta en la configuración jurídica de los establecimientos de alojamiento gira en torno a su carácter mercantil. Dicha consideración resulta implícita en su frecuente caracterización como establecimientos destinados a la prestación del servicio de alojamiento de *manera profesional* por parte de su titular y, por ende, bajo contraprestación económica⁹. Lo cual conlleva, por contraste, a la exclusión del ámbito de aplicación de la regulación turística de otras actividades de alojamiento que no presentan dicho carácter, como puede ser el alojamiento en albergues o campamentos juveniles dependientes de alguna Administración.

⁸ Así en la *Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las actividades económicas* (CIIU), Revisión 4, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (División de Estadística) de Naciones Unidas, Nueva York, 2009, pág. 217, en su epígrafe 5510 titulado “*Actividades de alojamiento para estancias cortas*” que comprenden “el suministro de alojamiento, en general por días o por semanas, principalmente para estancias cortas de los visitantes”. Que, a su vez, es el concepto acogido por remisión en las “Notas metodológicas de la bases de datos de estadísticas de turismo” de la Organización Mundial del Turismo (UNWTO), Madrid, 2013, pág. 10. También incluye dicha referencia a la corta duración de la estancia la definición de establecimiento de alojamiento turístico contenida en el artículo 2, letra l), del Reglamento (UE) 692/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2011, relativo a las estadísticas europeas sobre el turismo y por el que se deroga la Directiva 95/57/CE del Consejo.

⁹ Que coincide con la consideración del mismo en la regulación del contrato de alojamiento incluida en la propuesta de Código Mercantil en elaboración, al que dedica tres artículos: “**Artículo 534-12. Noción.** Por el contrato de alojamiento, el titular de un establecimiento de alojamiento se obliga frente a su cliente a cederle el uso de uno o varias habitaciones o dependencias, así como a la custodia de su equipaje, y a prestarle otros servicios, a cambio de una contraprestación en dinero. **Artículo 534-13. Derechos y obligaciones del titular del establecimiento de alojamiento.** 1. El titular del establecimiento de alojamiento estará obligado a prestar los servicios de alojamiento, proporcionando y manteniendo al cliente en el uso y disfrute pacífico de la habitación contratada durante el tiempo pactado. El acceso a las dependencias complementarias se realizará en los términos pactados, entendiéndose libre y gratuito salvo que se haya comunicado su precio con anterioridad a la celebración del contrato. 2. Asimismo, el titular del establecimiento de alojamiento estará obligado a proporcionar servicios complementarios y adicionales en los términos pactados, y normalmente con remuneración independiente. 3. Como consecuencia de su obligación de custodia, el titular del establecimiento de alojamiento responderá de los efectos introducidos por los viajeros en su establecimiento con su conocimiento. 4. Los créditos del titular del establecimiento de alojamiento derivados del contrato de hospedaje y de servicios complementarios tendrán carácter privilegiado respecto de los bienes muebles propiedad del deudor introducidos en el establecimiento de alojamiento y en cualquiera de sus dependencias. **Artículo 534-14. Obligaciones del cliente.** El cliente estará obligado a pagar el precio de la habitación, y, en su caso, los eventuales servicios complementarios contratados, así como a respetar las normas de seguridad e higiene de los establecimientos hoteleros”. *Propuesta de Código Mercantil elaborada por la Sección de Derecho Mercantil de la Comisión General de Codificación*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2013. Disponible en la web de Presidencia del Gobierno <http://www.lamoncloa.gob.es>.

Tampoco cabe ya establecer una correlación estricta entre el inmueble y la actividad a efectos de su consideración como establecimiento de alojamiento turístico, siendo así que, como se verá en el próximo apartado, la normativa turística contempla la posibilidad de prestación del servicio turístico de alojamiento en inmuebles a los que evita calificar como establecimientos de alojamiento turístico (viviendas turísticas de alojamiento rural y viviendas con fines turísticos).

En definitiva, y sin perjuicio del valor ilustrativo de lo anterior, desde la óptica de una ley administrativa como la que se estudia en esta obra, lo relevante es la concreta delimitación que la misma lleve a cabo de lo que considera o no como establecimiento de alojamiento a sus efectos y conforme a sus fines. Dicho de otro modo, de cara a la operativa de aplicación práctica del derecho administrativo turístico, lo que al final importa es que tal o cual tipo de establecimiento sea calificado como establecimiento de alojamiento turístico por la ley turística o por sus reglamentos de desarrollo, quedando así sometido a una determinada disciplina administrativa.

1.2. Tipología de los establecimientos de alojamiento y clasificación administrativa

1.2.1. Tipología de establecimientos

La LTA lleva a cabo la calificación aludida en la Sección 1ª (titulada precisamente “De los establecimientos de alojamiento turístico”) del Capítulo III de su Título V (“De la ordenación de la oferta turística”).

Concretamente, en su artículo 40 se establece la siguiente tipología de establecimientos de alojamiento turístico:

- a) Establecimientos hoteleros.
- b) Apartamentos turísticos.
- c) Campamentos de turismo o campings
- d) Casas rurales.
- e) Cualquier otro que se establezca reglamentariamente.

Esta lista refleja la tradicional categorización entre establecimientos de alojamiento hoteleros (letra a) y extrahoteleros (el resto), recogida tanto por la antigua normativa estatal como por la doctrina¹⁰ y ampliamente utilizada en el sector.

¹⁰ Vid. al respecto CEBALLOS MARTÍN, M. M., *La regulación jurídica de los establecimientos hoteleros*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2002, pág. 77.

Por otra parte se observa que, como es corriente entre las normas ordenadoras de actividades económicas, a través de la última letra se deja una puerta abierta a la ampliación de la lista de establecimientos a calificar formalmente como de alojamiento turístico por vía reglamentaria, en la idea plausible de atender a potenciales innovaciones de formato surgidas del propio sector¹¹.

Conviene notar que el legislador distingue este último supuesto del recogido en el apartado 5 del propio artículo 40, en el cual se prevé expresamente que, vía reglamentaria, se puedan establecer los requisitos exigibles para permitir la prestación de servicios de alojamiento en “establecimientos” distintos de los que se acaban de mencionar. Con lo cual la LTA está reconociendo la posibilidad de lo que podíamos considerar otro “subtipo” de establecimientos que pueden prestar el servicio de alojamiento pero a los que evita calificar formalmente como establecimientos de alojamiento turístico.

De hecho, dicha posibilidad se hace efectiva en la propia LTA; concretamente en su artículo 48 que se ocupa de las denominadas “viviendas turísticas de alojamiento rural”. Obsérvese que, aunque dichas viviendas son reguladas en la Ley inmediatamente detrás de los “establecimientos de alojamiento turístico” objeto de la Sección 1ª mencionada, parece claro que el legislador ha querido marcar una diferencia con estos al introducir en la sistemática de la Ley una nueva Sección 2ª para regular las viviendas turísticas de alojamiento rural, dentro del mismo Capítulo III de su Título V.

Más recientemente, sí se ha recurrido a la vía reglamentaria para regular otro supuesto a integrar dentro del “subtipo” aludido, bajo la denominación de “viviendas con fines turísticos”, reguladas por el Decreto 28/2016, de 2 de febrero¹².

No hay por tanto una correlación unívoca entre la consideración formal de establecimiento de alojamiento turístico y la prestación de dicho servicio, que puede ser prestado también

¹¹ Cabe preguntarse si los “complejos turístico rurales” y “Villas Turísticas” (complejos propiedad de la Junta de Andalucía), contemplados en el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de turismo en el medio rural y turismo activo, constituyen un supuesto comprendido en dicha cláusula. En principio, la remisión en bloque que el Anexo IV del aludido Decreto realiza al cumplimiento por estos “complejos” de los requisitos establecidos para los Hoteles-apartamentos de tres estrellas (establecidos por el reglamento de establecimientos hoteleros) induce a relativizar la calificación de un nuevo tipo diferenciado, en tanto el grueso de los requisitos a cumplir son los de un establecimiento hotelero del grupo Hotel-apartamentos y de la modalidad rural. Pero, por otra parte, no es menos cierto que el artículo 18 del Decreto 20/2002, junto a su Anexo IV, introducen una serie de requisitos específicos que configuran una caracterización propia de este tipo de establecimientos. El hecho de que deba tratarse de un conjunto de inmuebles en construcción horizontal, junto a la existencia obligatoria de zonas verdes, área recreativa infantil y piscina –de lo que deriva una cierta extensión obligada de la parcela o finca–, dotan ciertamente a este tipo de establecimientos de una morfología propia. En todo caso se trata de una disquisición meramente teórica, pues, a efectos prácticos, el régimen de dichos establecimientos queda determinado por la combinación de los dos Reglamentos aludidos.

¹² Aunque, curiosamente, ni en el preámbulo ni en el articulado del citado Decreto se alude a la habilitación específica que, en nuestra opinión, le proporciona al supuesto regulado el apartado 5 del artículo 40 de la LTA.

en “viviendas”, bajo ciertas condiciones establecidas por la propia regulación turística. La diferenciación entre unos y otros que parece apuntar la normativa estribaría, por un lado, en la prestación únicamente del servicio de alojamiento en dichas viviendas y, por otro, en la consideración de que dicha actividad “no supone, con carácter general, la actividad principal de la persona propietaria”¹³, frente al carácter profesional de la gestión de los establecimientos de alojamiento turístico calificados formalmente como tales. A la postre, la regulación de este subtipo de alojamiento persigue, básicamente, la protección de los usuarios a través de la exigencia de unas condiciones mínimas a dichas viviendas, junto a la finalidad de procurar aflorar y legalizar unas actividades que constituyen una realidad conocida y en ascenso, tratando así de mitigar la competencia desleal que suponen frente a los establecimientos de alojamiento turístico reglados.

1.2.2. Clasificación administrativa de los establecimientos de alojamiento

Tradicionalmente, la normativa turística ha requerido el reconocimiento, por parte de la Administración competente en la materia, de una determinada clasificación administrativa para cada uno de los tipos de establecimientos de alojamiento turísticos. Dicha clasificación se ha venido estableciendo en función de criterios relativos a las características estructurales de los establecimientos y de su calidad, expresados en las normas a través de requisitos técnicos concernientes a las infraestructuras de los edificios, de sus equipamientos e instalaciones, así como de los servicios ofrecidos. Más recientemente, en Andalucía, se ha incorporado un elemento de clasificación añadido que atiende al criterio de la ubicación territorial del establecimiento y que comporta consecuencias relevantes, como se comprobará.

La clasificación cumple, principalmente, una función de normalización o estandarización de la oferta¹⁴, de cara a facilitar a usuarios y operadores una información accesible y fácilmente reconocible acerca de las características y niveles de calidad de cada establecimiento. Por ello entendemos que la clasificación es conveniente tanto para los usuarios turísticos¹⁵ como para los distintos operadores en el sector; especialmente los intermediarios¹⁶. Junto

¹³ Párrafo cuarto del preámbulo del Decreto 28/2016 citado. Consideración también presente implícitamente en la limitación de la prestación del servicio de alojamiento como máximo a tres meses al año, para las viviendas turísticas de alojamiento rural (art. 48.1 LTA).

¹⁴ En este sentido, entre otros, E. GAMERO CASADO, cit., 2008, pág. 294; y J. SOLA TEYSSIERE, “Los establecimientos hoteleros”, en ob. col. *Manual de Derecho Administrativo del Sector Turístico*, (Dir. S. Fernández Ramos; Coord. R. Pérez Guerra), ed. Tecnos, Madrid, 2013, págs. 121-123.

¹⁵ En este sentido R. J. CALLAN, enfatiza que la principal razón de la clasificación es la protección del cliente; “*Statutory hotel registration and grading: a review*”, *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, V. 6, núm. 3, 1994, pág. 16.

¹⁶ Sobre los objetivos, criterios y otros aspectos relevantes de la clasificación en general, vid. el breve pero interesante artículo de F. PIERRET, *About hotel classification systems*, publicado el 9 de enero de 2013 en el foro UNWTO AGORA, disponible en <http://www2.unwto.or/en/agora>.

a ello, se han señalado otras finalidades del sistema de clasificación relacionadas con la promoción de la calidad de la oferta turística, la protección de los recursos turísticos o la mejora de la sostenibilidad medioambiental de las instalaciones¹⁷ que, a nuestro juicio, han supuesto ciertamente la instrumentalización de la clasificación al servicio de estos otros fines suplementarios¹⁸.

En términos jurídicos, la clasificación es claramente una actuación de naturaleza administrativa que, conforme al reparto constitucional y estatutario, corresponde a la competencia autonómica. En Andalucía, actualmente, es la Consejería de Turismo y Comercio la competente para el reconocimiento de la clasificación, que formalmente se hace efectiva con la inscripción del establecimiento en el Registro de Turismo de Andalucía (en adelante RTA), a través de la presentación previa de una declaración responsable, como se ha explicado en otro lugar de esta obra.

Por otra parte, a diferencia de otros sistemas de clasificación seguidos en algunos países europeos que prevén una revisión de la clasificación cada cierto plazo¹⁹, nuestra legislación no contempla un plazo de caducidad de la clasificación otorgada al establecimiento, siempre que el titular cumpla con el deber de adecuada conservación de las instalaciones y, en consecuencia, se mantengan las condiciones y requisitos inicialmente exigidos. Dicha regla, no obstante, puede verse alterada en dos situaciones:

¹⁷ C. SANZ DOMÍNGUEZ señala, junto a la finalidad de protección del usuario turístico, las de “implantación de modelos de calidad” y la “protección de los recursos turísticos y sostenibilidad” (además de la utilización de la clasificación en la política de control de precios en el pasado); “La autorización y clasificación de establecimientos hoteleros en el Ordenamiento Español”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 62, 2006, págs. 152 ss. Para D. BLANQUER CRIADO la calificación persigue además la finalidad de proteger los intereses de la Hacienda Pública, toda vez que puede determinar la aplicación de un tipo de gravamen diferente en el Impuesto sobre el Valor Añadido; *Derecho del Turismo*, Valencia, 1999, págs. 375-376.

¹⁸ Lo que resulta claramente visible, por ejemplo, en la utilización del elemento clasificatorio de la modalidad por la normativa andaluza, además de como componente informativo de la oferta, como un instrumento al servicio de la elevación de la calidad de los establecimientos y a la vez de la mejora medioambiental de ciertas áreas, como se verá.

¹⁹ Así, los países que han adoptado el sistema *Hotelstars Union*, fruto de un acuerdo alcanzado en diciembre de 2009, en Praga, por las asociaciones hoteleras de siete países del centro y norte de Europa (Alemania, Austria, Holanda, Hungría, República Checa, Suecia y Suiza), al que posteriormente se adhirieron Lituania, Letonia, Estonia y Luxemburgo (2011), Malta (2012), y Bélgica, Dinamarca y Grecia (2013), bajo el patrocinio de la HOTREC (federación de asociaciones del sector que da cobijo a todas las anteriores así como a las de otros veintisiete países europeos, constituyendo el más influyente lobby europeo del sector turístico), han asumido un catálogo de principios entre los que figura el de realización de controles regulares de la categoría inicialmente otorgada. Vid. el documento *21 Hotrec principles for the setting-up and/or review of national/regional hotel classification systems in Europe*. Adopted by the HOTREC General Assembly in Barcelona, 6 November 2009, disponible en <http://www.hotelstars.eu/index.php?id=35&L=3>. En concreto, en el procedimiento de clasificación establecido en Austria, se prevén inspecciones regulares de los establecimientos ya clasificados, en períodos entre dos a un máximo de cinco años, pudiendo dar como resultado su confirmación, modificación o su desaprobadón. Vid. regla 4.2 del *Hotel Classification Procedure 2010-2014*, publicado por la *Austrian Professional Hotel Association*, disponible en <http://www.hotelsterne.at>.

- a) Cuando la Administración turística compruebe que el establecimiento ha dejado de cumplir los requisitos y estándares tenidos en cuenta para la clasificación inicial, debido a una negligente conservación y mantenimiento del mismo²⁰, en cuyo caso podrá proceder a la revisión de oficio de la clasificación a la baja, siguiendo un procedimiento con las debidas garantías de audiencia al empresario titular del establecimiento.
- b) Cuando un cambio normativo exija nuevos requisitos que provoquen una inadecuación sobrevenida del establecimiento a las condiciones de clasificación, en cuyo caso la propia norma suele conceder un plazo razonable de adaptación a los mismos²¹. En el caso de no llevarse a cabo dicha adaptación, la Administración turística podrá igualmente revisar la clasificación inicial, previa audiencia del interesado²².

Cuestión distinta es que sea el propio empresario el que pretenda modificar la clasificación de su establecimiento como, por ejemplo, ocurre cuando se persigue obtener una clasificación superior a través de la realización de mejoras en las instalaciones y servicios. En estos casos, normalmente habrá de solicitarse la modificación y el reconocimiento de la nueva clasificación por el mismo procedimiento seguido para la clasificación inicial.

1.3. Requisitos de infraestructura, seguridad y medio ambiente

Además de los requisitos de naturaleza específicamente turística que se estudiarán más adelante, la implantación de los establecimientos de alojamiento debe cumplir ciertas condiciones dispuestas en normas relativas a otros objetos materiales, que suelen resultar de aplicación común y general a buena parte de los establecimientos de acceso público. Se trata de normas de carácter transversal que tienden a garantizar intereses generales básicos como la seguridad, la salud, el medio ambiente o la accesibilidad de las personas con discapacidad. Los establecimientos de alojamiento quedan pues sujetos a un régimen normativo multidisciplinar, del que sólo corresponde en este apartado hacer una somera descripción, destacando aquellas normativas que potencialmente pudieran tener una mayor incidencia en su ámbito funcional, como son las relativas a:

- A) La propia edificación e infraestructuras, atendiendo al planeamiento urbanístico de cada localidad y a las normas técnicas generales de la edificación que resulten de

²⁰ Vid. al respecto las consideraciones de S. FERNÁNDEZ RAMOS, "Régimen general de los servicios, establecimientos y empresas turísticas. La información turística. Los establecimientos de restauración", en ob. col. *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*, (Dir. S. Fernández Ramos; Coord. J. M. Pérez Monguió y S. Prados Prados), ed. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008, págs. 240-241.

²¹ Usualmente acompañadas de medidas de ayuda a las empresas para facilitarles dicha adaptación, como señala S. FERNÁNDEZ RAMOS, cit., 2008, pág. 242.

²² Sin que ello constituya una sanción administrativa ni, en consecuencia, suponga la apertura de un expediente sancionador, como advierte E. GAMERO CASADO, cit., 2008, pág. 307.

aplicación en cada caso, según las características constructivas de cada establecimiento²³.

- B) La seguridad de las instalaciones, especialmente en relación con la prevención y protección contra incendios. En la tramitación de las licencias municipales referidas a establecimientos de alojamiento cobra una importancia singular el informe sobre seguridad y protección contra incendios. En este aspecto debe tenerse presente lo dispuesto en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, que aprueba el Código Técnico de la Edificación²⁴.
- C) Las condiciones de salubridad e higiénico-sanitarias de las instalaciones, de especial relevancia en los casos, frecuentes, en que los establecimientos presten servicios de restauración o que dispongan de piscinas. La Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía recoge, entre las actuaciones que corresponden a la Administración sanitaria de la Junta de Andalucía, la de establecer normas y directrices para el control y la inspección de las condiciones higiénico-sanitarias de los locales en los que se desarrolle una convivencia colectiva. Por su parte, el artículo 38 de dicha Ley atribuye a los Ayuntamientos el control sanitario de edificios de convivencia humana, mencionando específicamente los hoteles, los campamentos turísticos, así como las saunas y centros de alimentación. Por otra parte, la más reciente Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, contempla la necesidad por parte de los promotores de actividades y obras sometidas a algún tipo de control ambiental –entre las que se encuentran los establecimientos de alojamiento turístico– de presentar una valoración de impacto en la salud del proyecto al solicitar su autorización. Además, señala la obligatoriedad de un informe de evaluación de impacto en la salud, emitido por la Consejería competente en la materia, en los procedimientos de autorización de dichas actividades y obras (arts. 55 a 59 de la citada Ley).
- D) El posible impacto medioambiental del proyecto, para lo que hay que atender a los instrumentos de prevención y control ambiental previstos en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental en Andalucía. En lo que respecta a los establecimientos de alojamiento turístico, sólo los campings y los complejos hoteleros

²³ La enumeración *in extenso* de la normativa de aplicación a la materia descrita desborda el objetivo de estas páginas. Baste destacar la relevancia en este ámbito, en la vertiente urbanística, de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y su normativa de desarrollo, junto al plan urbanístico específico que vincule al suelo donde se ubique el establecimiento; y en el aspecto edificatorio, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y sus disposiciones de desarrollo.

²⁴ Conviene señalar que, a nivel europeo, existe una Recomendación del Consejo 86/666/CEE, de 22 de diciembre de 1986, relativa a la seguridad de los hoteles existentes contra los riesgos de incendio. Respecto a la Orden Ministerial de 25 de Septiembre de 1979 (modificada por Orden de 31 de marzo de 1980), sobre prevención de incendios en alojamientos turísticos, aunque no está formalmente derogada, entendemos que ha quedado ampliamente superada por las disposiciones técnicas del Código Técnico de la Edificación. El Real Decreto 393/2007, por el que se aprueba la norma básica de autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, resulta de aplicación a cualquier establecimiento con capacidad igual o superior a dos mil personas, lo que resultará excepcional en los establecimientos hoteleros, pero sí se ha previsto expresamente en dicha disposición para el caso de los campings, algunos de gran capacidad.

en suelo no urbanizable requieren de una “autorización ambiental unificada” por parte de la Consejería competente en materia de medio ambiente. Mientras que para el resto de establecimientos de alojamiento, así como las posibles instalaciones en los mismos de restaurantes, cafeterías o servicio de bar, se requiere únicamente una “calificación medioambiental” favorable, adoptada por el propio Ayuntamiento en la tramitación del procedimiento de concesión de la licencia municipal correspondiente. Por otra parte, en relación con las posibles instalaciones o equipamientos mecánicos de los establecimientos potencialmente generadores de ruidos, han de tenerse presentes las especificaciones técnicas contenidas en el Decreto 6/2012, de 17 de enero, que aprueba el Reglamento de protección contra la contaminación acústica en Andalucía²⁵.

- E) Las medidas relativas a la accesibilidad, evitando barreras y obstáculos que imposibiliten la libre circulación de personas con discapacidad. El Decreto 6/2012, de 17 de enero, que aprueba el Reglamento que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía, establece las disposiciones generales de adaptación de accesos y espacios de uso colectivo así como, muy detalladamente, el número y condiciones de las unidades de alojamiento accesibles de las que deben disponer los establecimientos de alojamiento en proporción a su capacidad (art. 79 y Anexo III).

La verificación del cumplimiento de los requisitos de aplicación a los establecimientos de alojamiento, derivados de las normativas relacionadas, se canaliza a través de una actuación administrativa de control preventivo cuyo protagonismo es de los Ayuntamientos en cuyo término municipal pretendan instalarse, que son los que tienen atribuida la competencia para tramitar y resolver sobre las licencias requeridas para estas situaciones.

De esta forma, en los supuestos de construcción de un edificio o de reforma de uno preexistente destinado a alojar un establecimiento de alojamiento turístico, el promotor deberá solicitar la preceptiva licencia de obras presentando para ello, como elemento principal, un proyecto técnico que habrá de tener en cuenta los requerimientos aludidos. Corresponde al Ayuntamiento verificar la adecuación del mismo a la ordenación urbanística de aplicación al solar de ubicación así como a la normativa técnica relativa a la seguridad, accesibilidad y calidad de la edificación proyectada; todo ello conforme al procedimiento establecido en la correspondiente Ordenanza municipal, que suele incluir la emisión de los correspondientes informes técnicos en su instrucción (informe urbanístico, de seguridad y protección contra incendios, etc.). Una vez concluida la obra, el promotor deberá solicitar del Ayuntamiento la licencia de ocupación o utilización, que tiene por objeto la acreditación de que la ejecución se ha llevado a cabo de conformidad con las condiciones de la licencia de obras previamente concedida. Finalmente –o, en ciertos casos, de manera simultánea a la tramitación de la anterior–, la puesta en funcionamiento de la instalación suele condicionarse a la obtención de una licencia de actividad o de apertura, al margen

²⁵ Téngase presente que el artículo 71.8 LTA califica como infracción grave “no evitar la generación de ruidos propios del establecimiento de alojamiento que impidan la tranquilidad de las personas usuarias”.

de los supuestos en que los Ayuntamientos puedan haber decidido la sustitución de dichas licencias por la presentación de una declaración responsable, para actividades consideradas de bajo impacto.

Es de hacer notar, que los titulares de los establecimientos turísticos están obligados al mantenimiento permanente de las condiciones iniciales de las instalaciones cuyo cumplimiento determinó la concesión de la licencias. Los Ayuntamientos tienen obviamente atribuida la competencia de supervisión de los requisitos aludidos, que se podrá traducir en visitas de inspección periódicas realizadas por su personal.

1.4. El principio de unidad de explotación

De vuelta a la esfera de la ordenación estrictamente turística, es relevante señalar que los establecimientos de alojamiento están sometidos al denominado principio de unidad de explotación, que supone que la totalidad de las unidades de alojamiento y demás elementos del edificio ocupados por el establecimiento han de ser gestionados por una única empresa. Esta regla, que aparentemente puede resultar sorprendente, trata de evitar situaciones indeseadas, pero lamentablemente no tan infrecuentes en el pasado, en las que ciertos establecimientos edificados originalmente para un uso de alojamiento turístico han terminado dedicando parte de sus habitaciones o apartamentos a un uso particular conviviendo en el mismo edificio con otras dedicadas a su explotación turística, contraviniendo así el destino y uso urbanístico de la edificación. Es por ello que se establece la afectación a la prestación del servicio turístico de alojamiento de “la totalidad de las unidades de alojamiento integrantes de la edificación, o parte independiente y homogénea de la misma, ocupada por cada establecimiento, siendo ejercida la gestión del conjunto por una única empresa titular” (art. 41.2 LTA). Consecuentemente –y un tanto reiterativamente también–, la LTA prohíbe expresamente la existencia en el establecimiento de unidades de alojamiento no gestionadas por la empresa titular o que estén destinadas a un uso residencial u otro uso distinto del turístico.

El principio de unidad de explotación también persigue evitar que dentro de un mismo inmueble destinado, por ejemplo, a hotel-apartamento distintos grupos de unidades de alojamiento sean gestionados por distintas empresas, pudiendo ello generar situaciones conflictivas de cara a los usuarios. Por ello se insiste en la idea de que dicha gestión debe ser llevada por una única empresa que asume así la responsabilidad administrativa y civil del establecimiento.

Aparentemente, en la justificación de la exigencia del anterior principio, se acumulan el interés público de mantenimiento del uso asignado por la norma urbanística junto a los de promoción administrativa de la calidad en la prestación de servicios turísticos a los usuarios y la protección de estos.

En el orden procedimental, la empresa explotadora debe poder probar ante la Administración turística que está en condiciones de gestionar el establecimiento completo, lo cual no revestirá dificultad en el caso de que sea la única propietaria del edificio. Por el contrario, en el caso de que la propiedad del establecimiento sea compartida por varias personas, la empresa titular deberá disponer de contratos de arrendamiento o de gestión de servicios suscritos con el resto de propietarios, de tal manera que ello le permita asumir la explotación continuada de la totalidad de las unidades de alojamiento del inmueble de que se trate.

El incumplimiento del principio no sólo supondrá una infracción administrativa, sino que puede dar lugar a la modificación o revocación de la inscripción en el RTA, previa audiencia del interesado y mediante resolución motivada. No obstante, la propia LTA excepciona la aplicación de estas últimas medidas en los casos de incumplimiento del principio de unidad de explotación, no por parte de la empresa explotadora sino por parte de los propietarios de las unidades de alojamiento de un establecimiento en régimen de propiedad horizontal que representen un porcentaje igual o inferior a un 10% del total de unidades de alojamiento. Dicho incumplimiento puede deberse, por ejemplo, al uso residencial de la unidad de alojamiento por su propietario o a la explotación turística independiente por parte de este al margen de la gestión conjunta llevada por la empresa explotadora.

El legislador ha optado por dar prevalencia en estos casos al interés representado por la continuidad de la explotación empresarial, seguramente en la consideración de que en dichos supuestos, la escasa proporción de unidades de alojamiento que se autoexcluyen de la unidad de explotación no incide gravemente sobre los intereses públicos de promoción de la calidad del servicio y la protección de los usuarios turísticos. Ello sin perjuicio de la exigencia de responsabilidad administrativa directamente a los propietarios incumplidores²⁶, por comisión de la infracción calificada como muy grave tipificada en el artículo 72.6 LTA: “La contravención de las prohibiciones relativas al destino de las unidades de alojamiento y a su explotación por persona distinta de la empresa titular de la explotación, contempladas en el apartado 3 del artículo 41.”

La aplicación del denominado principio de unidad de explotación no ha estado exenta de conflictividad desde su introducción en algunas leyes turísticas²⁷. La forma en que se

²⁶ Que, a diferencia de la antigua LTA de 1999 que no lo contemplaba, son considerados expresamente como posibles responsables de infracciones por el artículo 73.1 de la LTA de 2011: “Son responsables de las infracciones tipificadas en la presente Ley las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que realicen las acciones u omisiones tipificadas en la misma, aun a título de simple inobservancia, y en particular: [...] d) Las personas propietarias de unidades de alojamiento de establecimientos de alojamiento turístico en régimen de propiedad horizontal”.

²⁷ Como botón de muestra pueden verse la STSJ de Baleares 514/2006, de 31 de mayo, las sentencias del TSJ de Canarias 174/2011, de 9 de diciembre y la 218/2011, de 27 de julio, o la STSJ de Madrid 425/2013, de 25 de abril. En Canarias ha sido objeto incluso de la STC 28/2012, de 1 de marzo, que, sin entrar en la valoración del principio –lo que no era su objeto– se limitó a declarar la inconstitucionalidad de un efecto que la Ley de Turismo canaria anudó al incumplimiento de dicho principio, consistente en el reconocimiento de un

ha incorporado el principio, más recientemente, a algunas leyes²⁸ o proyectos de leyes turísticas en otras CCAA ha generado nueva polémica, habiendo sido puesto en cuestión incluso por determinados órganos consultivos²⁹. Efectivamente, se trata de un concepto confuso cuya regulación además no ha sido uniforme en las distintas leyes turísticas autonómicas. En algunas CCAA se ha identificado unidad de explotación de manera estricta con la necesidad de una única empresa explotadora de la totalidad de un edificio o parte independiente y homogénea de un edificio para todos los tipos de alojamiento turístico. Entendemos que este no ha sido el caso de Andalucía –que es el que aquí corresponde estudiar–, por lo que parece necesario delimitar con precisión el verdadero alcance del principio en nuestra regulación, en la que su aplicación debe ser matizada para ciertos tipos de establecimientos de alojamientos.

Si se analiza detenidamente el artículo 41 LTA, en realidad contempla dos situaciones diferenciadas, desdoblando el contenido del principio, primero en un deber general que afecta a todo establecimiento de alojamiento y, segundo, en un deber reforzado con cierto plus de exigencias, que afecta sólo a determinados tipos y grupos de establecimientos de alojamiento.

A) Así, por un lado, el párrafo primero establece el deber de administración o gestión de cada establecimiento de alojamiento bajo la responsabilidad de una única persona titular, que se podría expresar con la máxima “un establecimiento, un titular”. Dicha regla tiene como objeto principal la determinación clara de la persona responsable administrativamente de su funcionamiento de cara a la Administración de supervisión y también para evitar cualquier tipo de confusión a los usuarios. Teniendo en cuenta además que el establecimiento es definido por la LTA ampliamente como un “conjunto de bienes, muebles e inmuebles que, formando una unidad funcional autónoma, es ordenado y dispuesto por su titular para la adecuada prestación de algún servicio turístico”, la consecuencia es que el deber expresado se aplica a todos establecimientos de alojamiento; desde un hotel de cinco estrellas hasta una casa rural.

derecho de retracto legal a favor de los titulares de unidades de alojamiento en explotación turística y de la empresa explotadora para la adquisición preferente en las transmisiones de unidades alojativas no destinadas a la actividad turística, apreciando el TC, con toda razón que dicho aspecto constituía legislación civil reservada al Estado y, por ende, fuera de la competencia de la CA, declarándolo inconstitucional.

²⁸ Es el caso del artículo 33 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Islas Baleares, que ha dado lugar a un procedimiento de información de los previstos en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, objeto del Informe de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado de 20 de febrero de 2015, en cuya tramitación también presentó informe la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, de fecha 23 de enero de 2015, documentos ambos de interés para la delimitación del principio de unidad de mercado en general, pero que exceden el ámbito del presente estudio limitado a la regulación del mismo en la normativa andaluza.

²⁹ El anteproyecto de Ley de Turismo de Euskadi ha sido duramente criticado, entre otros aspectos, en relación con el que se califica como “controvertido principio de unidad de explotación”, en el Informe de la Autoridad Vasca de la Competencia emitido por el Pleno de la misma el 6 de agosto de 2015 (págs. 18-19).

- B) Por otro lado, el deber derivado del párrafo segundo y correlativas prohibiciones establecidas en el tercero, que tienen un alcance más limitado. Como se ha visto, de dichos preceptos se deriva la exigencia de gestión por una única empresa³⁰ de todas las unidades de alojamiento “*integrantes de la edificación, o parte independiente y homogénea de la misma, ocupada por cada establecimiento*”, quedando congruentemente prohibidas en dichos establecimientos la existencia de unidades de alojamiento no gestionadas por dicha empresa o que se destinen a un uso distinto del turístico. En nuestra opinión, el cumplimiento de este segundo deber queda limitado a aquellos tipos y grupos de establecimientos en cuya delimitación legal se exige el requisito que se acaba de destacar; esto es, constituir un edificio o una parte independiente de un edificio³¹. Lo que es el caso de los hoteles (art. 43.1,a), hoteles-apartamentos (art. 43.1,b, en su referencia a que deben cumplir los mismos requisitos de los hoteles) y los establecimientos de apartamentos turísticos del grupo edificios/complejos (art. 44.3,a). Sustantivamente, en estos casos la definición legal trata de adaptarse a lo que suele ser la “delimitación física” de este tipo de establecimientos en la realidad que, comúnmente, se cristaliza en tres situaciones: que el establecimiento ocupe la totalidad de un solo edificio (un bloque), una parte independiente de un edificio o un conjunto de edificios (un complejo), contando en los tres casos, con accesos y zona de comunicaciones interna (escaleras, ascensores) de uso exclusivo de los usuarios. Por esa misma razón de tratarse de un espacio necesariamente delimitado, con accesos y zonas de uso exclusivo de los usuarios, el servicio de alojamiento de los campings queda igualmente sometido al deber de explotación por una única empresa (enunciado final del apartado 2 del artículo 46 en relación con el apartado 1).

Según lo expuesto, quedan excluidos de esta versión reforzada del principio de unidad de explotación, que identifica establecimiento con edificio independiente, otros establecimientos que, sencillamente, no integran dicho supuesto de hecho de la norma, pero cuya existencia está prevista expresamente en la propia LTA. Así, el artículo 43.2 LTA prevé que los hostales y las pensiones “pueden ocupar partes no independientes de un edificio”³², mientras que el artículo 44.3,b contempla la posibilidad de que los establecimientos de apartamentos turísticos del grupo conjuntos puedan estar compuestos por unidades de alojamiento ubicadas en distintos edificios y ocupando sólo una parte de los mismos. Como se puede apreciar, se

³⁰ Significativamente el apartado segundo dice literalmente “empresa titular”, lo que es congruente con nuestra argumentación en el texto, en tanto que este párrafo se ciñe a situaciones en las que la titularidad es necesariamente empresarial; mientras que el párrafo primero se refiere, más genéricamente, a “persona titular” (p.ej. el propietario de una vivienda turística de alojamiento rural).

³¹ En la STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9ª) 425/2013 de 25 de abril, queda puesto de manifiesto que la demandante recurre a una argumentación similar a la que sustentamos (FD 2º), que es rechazada por la Sala (FD 4º). Debe tenerse presente, sin embargo, que la ley turística madrileña no dispone una serie de especificaciones que sí introduce la ley andaluza, que se examinan a continuación en el texto.

³² Coherentemente, el artículo 6.2 del DEH, que exige una acreditación formal del cumplimiento del principio de unidad de explotación en ciertos supuestos, la limita a los hoteles y hoteles-apartamentos.

trata de supuestos en los que el titular del establecimiento no queda obligado a asegurar el uso turístico del resto de las partes del edificio, quedando sólo sometido al deber de administración y gestión del mismo bajo su única responsabilidad.

A nuestro juicio, es en los supuestos delimitados positivamente en la letra B) anterior en los que cobra pleno sentido la exigencia de gestión empresarial única, que nos remite a un objetivo de potenciación de la calidad³³ del servicio que debe derivar de una administración integrada del conjunto resultante.

Por otra parte, es de interés apuntar que la versión reforzada expuesta del principio de unidad de explotación, desbordando su ámbito natural de la legislación turística, tiene un exponente revelador en la legislación urbanística, en la que ha sido utilizada instrumentalmente para la delimitación legal del suelo de uso turístico. En este sentido, la disposición adicional novena³⁴ de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, exige para la calificación de uso turístico que el instrumento de planeamiento urbanístico, en un porcentaje superior al cincuenta por ciento de la edificabilidad total del ámbito de ordenación determine la implantación de establecimientos de alojamiento turístico que cumplan los requisitos de “uso exclusivo y de unidad de explotación”. La expresión “uso exclusivo” añadida a la de unidad de explotación en este contexto, alude al uso exclusivo de la edificación, con lo que la norma refuerza y dota de mayor precisión el supuesto determinante de la calificación haciéndola coincidir, en nuestra opinión, con los supuestos que hemos indicado anteriormente.

Conviene finalmente precisar que la titularidad empresarial única tratada en este epígrafe se refiere exclusivamente al servicio de alojamiento, siendo así que dentro de un establecimiento pueden ofrecerse otros servicios prestados por otras empresas distintas de la titular del mismo (p. ej. un restaurante dentro de un hotel), siempre que se informe debidamente de tal circunstancia a los usuarios, como expresamente ha quedado previsto en el artículo 6.4 del Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de Establecimientos Hoteleros (en adelante DEH)³⁵.

1.5. Establecimientos en régimen de propiedad horizontal

El preámbulo de la Ley de Turismo de Andalucía de 2011 anuncia la introducción de novedades en relación con el régimen de tenencia y gestión de los establecimientos de aloja-

³³ Principio de promoción pública de la calidad de los servicios turísticos omnipresente en la LTA (v.gr. artículos 1.2,e; 3.1,j; 9; 10,g; 60.

³⁴ Disposición adicional precisamente introducida por la disposición final segunda de la LTA, muestra de la inevitable imbricación entre la legislación turística y la urbanística. Sobre los antecedentes del precepto vid. J. SOLA TEYSSIERE, “La necesidad de un tratamiento urbanístico diferenciado del suelo de uso turístico”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 15, 2007, pág. 115.

³⁵ También en el artículo 5.5 del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de Establecimientos de Apartamentos Turísticos.

miento turístico, incorporando nuevos modelos de explotación “tales como el régimen de la propiedad horizontal, con motivo del desarrollo de estas modalidades en los mercados internacionales, y cuya demanda está en aumento en nuestro territorio por la capacidad de las mismas para sostener y revitalizar la oferta turística.”

Específicamente, el artículo 42 LTA prevé la posibilidad de implantación de establecimientos de alojamiento constituidos en régimen de propiedad horizontal, esto es, en edificios en los que a similitud de un bloque de pisos residencial, las distintas unidades de alojamiento puedan pertenecer a propietarios individuales. También se alude a la posible constitución de establecimientos en base a figuras afines a la propiedad horizontal, como podría ser el caso de los complejos inmobiliarios privados previstos en el artículo 24 de la Ley de Propiedad Horizontal, especialmente aptos por su morfología edificatoria para la implantación de establecimientos de apartamentos turísticos del subgrupo “complejos”.

Este modelo de explotación, conocido en el sector como *condominio hotelero*, viene cobrando relevancia fuera y dentro de nuestro país, primordialmente en cuanto medio para facilitar la financiación de la construcción de establecimientos, lo que resulta de especial interés en momentos de contracción del crédito bancario como el que se ha venido produciendo en los últimos años³⁶.

Este tipo de implantaciones queda, no obstante, sometida al cumplimiento de condiciones estrictas, previstas en la propia Ley, que encuentran justificación en objetivos diversos.

En primer lugar, se establecen una serie de requisitos vinculados al anteriormente estudiado principio de unidad de la explotación. Se trata de condiciones tendentes a asegurar el cumplimiento de dicho principio en un tipo de establecimientos que ya, de partida, nacen con una pluralidad de propietarios de la edificación, como son las siguientes:

- a) Al inscribir cada unidad de alojamiento en el Registro de la Propiedad ha de hacerse constar expresamente, mediante nota marginal, que la misma está afecta a un uso turístico y que dicho uso se cede de forma permanente a una empresa explotadora.
- b) La suscripción por cada propietario de un contrato (normalmente será de gestión, aunque podría ser de arrendamiento) por un mínimo de diez años, con una empresa explotadora, que asegure que todas las unidades de alojamiento y las zonas comunes del inmueble podrán ser gestionadas bajo el principio de unidad de explotación por dicha empresa.
- c) Que en el caso de que en el contrato mencionado se reconozca a los propietarios un uso particular o en condiciones ventajosas de las unidades de alojamiento, dicha posibilidad se limite a un máximo de dos meses al año. El uso por un periodo superior por

³⁶ Como ya pusimos de manifiesto en J. SOLA TEYSSIERE, “Los establecimientos hoteleros”, cit., 2013, págs. 119-120. Vid. en el mismo sentido A. DELGADO TRUYOLS, “Los Condohotels en España: una nueva forma de propiedad”, Rev. *El notario del siglo XXI*, núm. 58, diciembre 2014.

parte de cualquier propietario se consideraría uso residencial de la unidad de alojamiento, que queda prohibido³⁷.

En segundo lugar, con el objetivo de protección a los adquirentes, la empresa promotora del inmueble debe entregar a los posibles compradores un documento, que tendrá carácter de oferta vinculante, informando clara y detalladamente sobre las condiciones expuestas y, especialmente, sobre la afectación del inmueble a un uso turístico. Deber, cuyo incumplimiento es calificado como infracción muy grave por el artículo 72.9 LTA, bajo responsabilidad del promotor (art. 73.1,e).

En tercer lugar, la LTA “únicamente” admite, bajo esta modalidad de *condominio*, establecimientos de alojamiento “con categoría mínima de cuatro estrellas, o de tres llaves”. Con ello la Ley está limitando el registro bajo la aludida modalidad a hoteles y hoteles-apartamentos de 4 y 5 estrellas y a los establecimientos de apartamentos turísticos del grupo edificio/complejo de 3 y 4 llaves. Se niega pues dicha posibilidad a hoteles y hoteles-apartamentos de menor categoría, a los hostales (que sólo pueden alcanzar dos estrellas) y pensiones (que carecen de categoría), así como a los establecimientos de apartamentos del grupo edificio/complejo de una y dos llaves y a todos los del grupo “conjunto” (que sólo pueden alcanzar dos llaves de categoría). Esta última restricción, aparentemente relacionada con un objetivo de promoción pública de la calidad de la oferta turística, difícilmente encuentra justificación en alguna de las razones imperiosas de interés general relacionadas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley Paraguas) que, conforme a lo establecido por el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, son las únicas cuya salvaguarda justifica el establecimiento de límites al acceso o ejercicio de actividades económicas. En nuestra opinión, existe base para considerar la falta de adecuación (sobreenvenida) de la aludida cláusula restrictiva a la Ley Garantía de la Unidad de Mercado, que tiene carácter de ley básica³⁸.

1.6. Compatibilidad en el mismo inmueble de distintos grupos o tipos de alojamiento

La LTA (art. 45) contempla expresamente la compatibilidad de la existencia en un mismo inmueble de establecimientos hoteleros de dos grupos distintos. En concreto, son compa-

³⁷ Y que, conforme al tipo dispuesto en el artículo 72.8 LTA, supondría la comisión de una infracción muy grave por parte del propietario, sancionada con multa de 18.001 a 150.000 euros, y a la que incluso cabría imponer, como sanción accesoria, la clausura temporal de la unidad de alojamiento por un periodo comprendido entre seis meses y tres años (art. 78.3 LTA).

³⁸ Al margen de su eventual planteamiento particular en la vía judicial correspondiente, ha de valorarse la renuencia de facto por parte de las CCAA a adaptar algunas de sus leyes a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, teniendo en cuenta que contra la misma se han presentado cuatro recursos de inconstitucionalidad (entre ellos el presentado por el Gobierno andaluz), manteniéndose a la espera del pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

tibles en una misma edificación o en distintas edificaciones dentro de un complejo acotado, un hotel y un hotel-apartamento, con la condición de que sean de la misma categoría (número de estrellas).

También se declara expresamente la compatibilidad en el mismo inmueble de establecimientos pertenecientes a distintos tipos. Concretamente se permite la coexistencia en el mismo edificio o conjunto de edificios, de un hotel o de un hotel-apartamento con un establecimiento de apartamentos turísticos del grupo edificio/complejo, con la condición de que sean de *similar* categoría. A estos efectos se asimilan los establecimientos de apartamentos de cuatro llaves a los establecimientos hoteleros de cuatro o cinco estrellas, y los establecimientos de apartamentos de tres, dos y una llaves a los establecimientos hoteleros de tres, dos y una estrellas, respectivamente.

A sensu contrario queda excluida la posibilidad de combinar en un mismo inmueble un hotel u hotel-apartamento con un hostel o pensión (lo que, en todo caso, no parece realista), pero también la coexistencia de un hotel con un hotel-apartamento de, por ejemplo, una categoría inferior. O de cualquiera de estos dos últimos grupos de establecimientos hoteleros con un establecimiento de apartamentos de categoría no asimilable.

Semejante limitación guarda relación con el derecho de los usuarios turísticos, reconocido en la propia LTA (art. 21,d), a que la naturaleza y calidad de los servicios prestados guarde una proporción directa con la categoría del establecimiento de alojamiento, manteniendo, por así decirlo, una homogeneidad en el nivel de los distintos servicios ofrecidos. Dado que, como se verá, las exigencias normativas de servicios e instalaciones, o de sus niveles de calidad, varían según las categorías, la cohabitación de dos categorías distintas en un mismo recinto puede quebrar la aludida homogeneidad y, en consecuencia, el nivel de calidad legítimamente esperable por parte del usuario.

Entendemos que en cualquiera de los casos en que se produzca una coexistencia de distintos grupos o tipos de establecimientos de alojamiento en un mismo inmueble, la inscripción en el RTA se deberá hacer en base al grupo o tipo predominante, como por otra parte se prevé expresamente en el artículo 7.3 del DEH para el supuesto de compatibilidad de establecimientos hoteleros de distinto grupo³⁹.

³⁹ Por cierto, estimamos que deben considerarse desplazadas las menciones relativas a los establecimientos de alojamiento de uso turístico en régimen de aprovechamiento por turno contenidas tanto en el artículo 7.2 del DEH como en el artículo 10 del Decreto 194/2010, de 20 de abril de Establecimientos de Apartamentos Turísticos, en ambos casos a propósito de la compatibilidad en el mismo inmueble de distintos establecimientos de alojamiento. Ambos Decretos son anteriores a la LTA que en su artículo 49, acertadamente, separa el aspecto civil contractual relativo a la posibilidad de comercialización en régimen de aprovechamiento por turno de unidades de alojamiento en cualquier tipo de establecimiento de alojamiento (regulado por la Ley 4/2012, de 6 de julio) del aspecto relativo a la clasificación administrativa del mismo, que será la que le corresponda en función del cumplimiento de unos u otros requisitos administrativos.

1.7. La prohibición de sobrecontratación

Un aspecto especialmente importante que conviene destacar es el de la prohibición de sobrecontratación, que afecta a las empresas titulares de cualquier tipo de establecimiento de alojamiento. Es práctica extendida en el sector el operar con un cierto margen de aceptación de reservas por encima de la capacidad del establecimiento ante la experiencia de que, generalmente, no se produce realmente la plena ocupación debido a las cancelaciones o a los casos en que los clientes sencillamente no se personan el día indicado (*no show*). Cuando, no obstante, se produjera una situación de superación de la capacidad de la que se derive que el establecimiento no pueda atender a clientes con reserva formalizada, el empresario estaría incurriendo en lo que nuestra normativa ha denominado sobrecontratación, más conocida por su voz inglesa *overbooking*.

Para tratar de evitar la generalización de dicha práctica⁴⁰ y establecer mecanismos de protección de los turistas que se vean envueltos puntualmente en dicha situación, algunas leyes autonómicas sobre turismo⁴¹ han establecido normas prohibiendo la sobrecontratación y anudado ciertas consecuencias civiles y administrativas a su transgresión.

En nuestra comunidad, el artículo 25 LTA prohíbe expresamente a los establecimientos de alojamiento contratar plazas que posteriormente no puedan atender en las condiciones pactadas. Pero lo más llamativo es la manera detallada en la que se disponen las consecuencias derivadas de contravenir dicha prohibición. Así, el empresario que incurra en sobrecontratación estará obligado a:

- a) Realojar a los usuarios con reserva previamente aceptada en otro establecimiento de la misma o superior categoría, ubicado en la misma zona⁴², bajo condiciones similares a las pactadas con aquel.
- b) Hacerse cargo de la posible diferencia al alza de precios que se produzca, devolviendo al usuario dicha diferencia si esta fuera a la baja.
- c) Hacerse cargo de los gastos de transporte así como de cualquier otro gasto que se origine hasta el comienzo del alojamiento en el nuevo establecimiento⁴³.

⁴⁰ Que M. M. CEBALLOS MARTÍN y R. PÉREZ GUERRA califican “de gran repercusión anti-turística”, *El contrato turístico de alojamiento hotelero*, ed. Comares, Granada, 2001, pág. 44.

⁴¹ Por ejemplo, la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (artículo 37), la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia (art. 35,ñ), la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña (arts. 88,l y 89, c) o la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de Baleares (art 20).

⁴² Requisito no delimitado con precisión que además se nos antoja difícil de cumplir en temporadas de máxima ocupación en determinados destinos. Piénsese, por ejemplo, en la dificultad para el hotelero que sobrecontrate de encontrar otro hotel en la misma zona céntrica de Málaga, Sevilla, Granada, etcétera, en el período de semana santa.

⁴³ La ley señala, innecesariamente por obvio, la posibilidad de que el empresario pueda repercutir los gastos enumerados en aquellos supuestos en que hubiera sido un tercero el causante de la situación de sobrecontratación, pensando seguramente en casos derivados de contratos de reserva de alojamiento en régimen de contingente celebrados con agencias de viajes. Se trata de un aspecto civil ajeno a los propósitos de esta obra,

Ha de resaltarse que el cumplimiento o no de estas obligaciones frente al usuario es tomado como supuesto de hecho para diferenciar, en base al mismo, entre infracciones leves o graves en la tipificación de las infracciones derivadas de la sobrecontratación. Siendo así que la comisión de sobrecontratación habiendo el empresario facilitado alojamiento a los clientes afectados en las condiciones indicadas es calificada como infracción leve, mientras que la realización de la misma conducta incumpliendo además el deber de realojo en dichas condiciones se califica como infracción grave (artículos 70.8 y 71.17 LTA, respectivamente). La LTA está forzando así al empresario, indirectamente, a la satisfacción de unas compensaciones al usuario, de naturaleza civil⁴⁴, derivadas a la postre de un incumplimiento contractual. Incumplimiento que, simultáneamente, es utilizado para determinar una prohibición administrativa y, disuasoriamente, el correspondiente tipo infractor⁴⁵, derivando de su transgresión la correspondiente responsabilidad frente a la Administración.

1.8. Acceso y permanencia en los establecimientos

El artículo 36 LTA lleva por título “Acceso y permanencia en los establecimientos de alojamiento turísticos”, aunque posteriormente su contenido se refiere reiteradamente a los “establecimientos turísticos” sin más matices, lo que parece indicar que las reglas en él contenidas resultan de aplicación a cualquier tipo de establecimiento de los definidos en el artículo 2, g) de la Ley.

Bajo el título expuesto, el precepto se ocupa de cuestiones relativas al derecho de acceso de los clientes a los establecimientos y a su comportamiento durante su permanencia o

junto a otros también de interés pero del mismo carácter, como puede ser el de la naturaleza precontractual o contractual del contrato de reserva de hospedaje (puede verse, sobre este último aspecto, M. M. CEBALLOS MARTÍN y R. PÉREZ GUERRA, *El contrato turístico...*, cit., 2001, págs. 40 ss.).

⁴⁴ Asunto distinto sería el de la valoración de la inclusión de estas consecuencias civiles en una ley administrativa autonómica, que hemos cuestionado en otro lugar; vid. nuestros comentarios críticos a lo que hemos calificado como “inmisión de cierta normativa administrativa sectorial autonómica en el ámbito propio del derecho privado” en J. SOLA TEYSSIERE, “Hacia un sistema armonizado de clasificación hotelera”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88, 2014, págs. 63 ss. Sobre dicho tema es imprescindible atender a la opinión autorizada de D. BLANQUER que hace años denunció que “el régimen jurídico de los contratos turísticos no es uniforme en el territorio español” (“¿Ordenación o desordenación del turismo?”, *Rev. Documentación Administrativa*, nº 259-260, 2001, pág. 298) y que advirtió de la necesidad de que el Estado dictara una Ley que estableciera “las singularidades contractuales orientadas a proteger a los usuarios de los servicios turísticos” (pág. 314). Vid., también, del mismo autor, en la misma línea. “La ordenación jurídica de la calidad del turismo”, en ob. col. *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Tomo III, (coord. F. Sosa Wagner), Valencia, 2000, en especial págs. 3155-3159.

⁴⁵ Entendemos que la infracción se produce si media una aceptación formalizada previa recibida por el usuario que, posteriormente, no es atendida. La STSJ de Canarias 824/2000, de 8 de septiembre, que confirma una sanción de 375.000 pesetas interpuesta por la autoridad turística por “sobrecontratación de plazas que origine exceso de reservas que no puede ser atendido” (art. 76.13 Ley de Turismo de Canarias), destaca el “carácter eminentemente formal” de dicha infracción administrativa: “la sobrecontratación existe o no la hay” sienta en su Fundamento de Derecho tercero.

estancia en los mismos, así como de las posibles reglas que pueden establecer al respecto los titulares de aquellos.

Le ha parecido para ello conveniente al legislador comenzar afirmando que los establecimientos turísticos tienen la consideración de públicos, utilizando instrumentalmente un concepto un tanto resbaladizo que, evidentemente, excluye de la calificación como turísticos a los establecimientos que tengan la consideración de privados (clubs, casinos culturales y de recreo, locales de asociaciones) y que alude claramente a los establecimientos mercantiles de pública concurrencia o “abiertos al público”⁴⁶. Son ejemplos de este tipo de establecimientos los comerciales (acceso libre), aquellos en los que se celebran espectáculos públicos (acceso tras el pago de una entrada) o los de restauración (acceso libre y permanencia condicionada a realizar un consumo).

El caso de los establecimientos de alojamiento, en el que conforme al objeto de este capítulo debemos centrarnos, presenta sus propias particularidades pues el acceso a los mismos se condiciona a la contratación previa (reserva previa formalizada por cualquier medio o contratación *in situ* representada por el documento de admisión). Por otra parte, es habitual que buena parte de las instalaciones de estos establecimientos sean de uso restringido a sus clientes (además de las habitaciones que son de “uso privativo” de los usuarios –art. 2, e DEH–, suelen serlo los salones, las piscinas, etc.). Y no es ajeno a ello el hecho de que ciertos requisitos de dichas instalaciones (p. ej. su superficie) se determinen en función del aforo del establecimiento, representado por el número de clientes que pueden ser alojados. Es por ello que, en el contexto de los establecimientos de alojamiento, la expresión utilizada debe entenderse alusiva, en nuestra opinión, más que al establecimiento físico, al carácter público de su oferta, en el sentido de que esta está dirigida al público en general, lo que conlleva la manifestación implícita de contratar con cualquiera que acepte las condiciones en que se hubiera formulado dicha oferta⁴⁷. Evidentemente, lo expuesto tiene una conexión evidente con el objetivo de evitar conductas discriminatorias, por lo que la LTA prohíbe expresamente la posible restricción del derecho de acceso a los establecimientos turísticos por razones de discapacidad, raza, lugar de procedencia, sexo, religión, opinión, o cualquier otra circunstancia personal o social⁴⁸.

⁴⁶ Vid. sobre la delimitación del significado de establecimiento público a efectos del derecho de admisión las consideraciones de M. L. ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, “Régimen jurídico-administrativo del derecho de admisión en establecimientos públicos. Especial referencia al caso andaluz”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 36, 2010, págs. 327 ss.

⁴⁷ Lo que conecta con la proscripción de las conductas que supongan una “negativa a satisfacer las demandas del consumidor o usuario, cualquiera que sea su nacionalidad o lugar de residencia, cuando su satisfacción esté dentro de las disponibilidades del empresario” dispuesta como infracción en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre; art. 49.1.k).

⁴⁸ Conductas también tipificadas como infracción en la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios citada (art. 49.1.m), así como en la LTA que tipifica como infracción muy grave la restricción de acceso o la

Lo anterior no impide que los establecimientos turísticos puedan condicionar el acceso y la permanencia en los mismos al cumplimiento de ciertas reglas directamente justificadas por criterios objetivos⁴⁹, dispuestas en los denominados *reglamentos de régimen interior*. A través de este tipo de reglamentos se pueden establecer ciertos requisitos de admisión de personas⁵⁰, siendo frecuentemente utilizados por los establecimientos de alojamiento para establecer normas de convivencia dentro del mismo, e igualmente, las reglas de funcionamiento y uso de las instalaciones, equipamientos y servicios.

La conformidad legal de dichos reglamentos internos está condicionada a un requisito de contenido y a otro de publicidad⁵¹. Con respecto al primero, la LTA señala que sus contenidos no podrán contravenir lo dispuesto en la propia ley o en sus normas de desarrollo, a lo que habría que añadir, más ampliamente, la no contravención de los principios de igualdad y de no discriminación. En relación con el segundo, se exige que el establecimiento dé la debida publicidad de su existencia y contenidos de manera adecuada, anunciándolo y exhibiéndolo en recepción o, en su caso, en las unidades de alojamiento⁵².

expulsión injustificada de un establecimiento que supongan discriminación, lo que a la postre conecta con los principios de igualdad y no discriminación recogidos en el artículo 14 de la Constitución.

⁴⁹ Como así, literalmente, se reconoce también en la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios citada (art. 49.1.k).

⁵⁰ Expresamente previsto en el artículo 5.2,b del DEH. Sobre el llamado derecho de admisión en establecimientos públicos puede verse M. L. ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, "Régimen jurídico-administrativo del derecho de admisión...", cit., 2010, así como los trabajos de J. M. BILBAO UBILLOS «Prohibición de discriminación y derecho de admisión en los establecimientos abiertos al público», en Carrasco Durán, M.; Pérez Royo, F. J.; Urías Martínez, J.; Terol Becerra, M. J (Coords.): *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (Vol. I). ed. Aranzadi, Pamplona, 2006, y "Prohibición de discriminación y relaciones entre particulares", UNED, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 18, págs. 147-189.

⁵¹ El DEH y el Decreto 164/2003, regulador de los Campings, establecían además el requisito formal de aprobación y diligenciado de los reglamentos de régimen interior por parte de la Consejería de Turismo en sendos preceptos que, sin embargo, fueron derogados por el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, que realizó una amplia modificación de diversos reglamentos turísticos justificada en su adaptación a la Directiva de Servicios. En Andalucía existe un sistema de intervención de las reglamentaciones internas que establezcan condiciones específicas de admisión (Decreto 10/2003, de 28 de enero y Orden de 11 de marzo de 2003) en relación con las actividades que están dentro del ámbito de aplicación de la legislación de espectáculos públicos y actividades recreativas, que son las incluidas en el Nomenclátor y Catálogo de las mismas contenido en el Decreto 78/2002, de 26 de febrero. Dicha normativa no resulta de aplicación a los establecimientos de alojamiento que no están incluidos en el aludido nomenclátor y por lo tanto quedan fuera de su ámbito de aplicación. En consecuencia, no parece que los reglamentos de régimen interior adoptados por los establecimientos de alojamiento estén actualmente sometidos a autorización o diligencia administrativa. Cuestión colateral, pero no infrecuente, es que el establecimiento de alojamiento acoja también un salón de celebraciones o un establecimiento de restauración (actividad esta última que se encuentra en una zona de intersección entre la legislación de espectáculos y actividades recreativas y la turística, al estar dentro del ámbito de aplicación de ambas) cuyo uso no esté limitado a la clientela de aquel, en cuyo caso sí les sería de aplicación la normativa aludida, al tratarse de actividades que sí figuran en el citado nomenclátor y, por ende, dentro del ámbito de aplicación de la legislación de espectáculos públicos y actividades recreativas.

⁵² Cfr. art. 36.2 LTA; art. 39.4 del Decreto 164/2003, regulador de los Campings; art. 13 del DEH y art. 31 del Decreto 194/2010, de Establecimientos de Apartamentos. Por cierto que en estos dos últimos Decretos

Los establecimientos hoteleros y los establecimientos de apartamentos turísticos podrán establecer voluntariamente reglamentos de régimen interior⁵³, mientras que en el caso de los campings su existencia es obligatoria (art 2 y 39.2 de su Decreto regulador) seguramente porque se ha considerado, con buen criterio, que la fijación de unas normas de convivencia mínimas (sobre horario de silencio nocturno, prohibición de circulación con vehículos en horas de descanso, entre otros aspectos) resulta elemental en este caso, dada las peculiaridades de dicho tipo de establecimientos.

La existencia de reglamento de régimen interior conlleva la obligación legal de los usuarios turísticos de respetar sus contenidos, si el mismo cumple los requisitos antedichos (art. 22, b LTA), permitiendo, por tanto, al empresario reconvenir las conductas contrarias al mismo. Con todo, el principal efecto derivado de los quebrantamientos –entendemos que graves– de dichos reglamentos es que habilitan al responsable del establecimiento a la expulsión de los usuarios incumplidores, para lo cual podrán, incluso, solicitar la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁵⁴.

2. LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS

2.1. La regulación y el objetivo de calidad

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se abordó inicialmente la regulación de los establecimientos hoteleros a través del Decreto 110/1986, de 18 de junio, sobre ordenación y clasificación de los establecimientos hoteleros de Andalucía. Este reglamento vino a sustituir, en la Comunidad andaluza, a la preexistente normativa estatal sobre la materia, establecida por el Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, de ordenación de los establecimientos hoteleros. El reglamento autonómico citado vino a ser completado, unos años más tarde, por las disposiciones contenidas en el Decreto 14/1990, de 30 de enero, sobre requisitos mínimos de infraestructura de establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos que, tal como indicaba su título, se centraba en la regulación de determinados requisitos infraestructurales (accesos, suministros, etc.) exigibles tanto a los estableci-

se exige que el Reglamento de Régimen Interior esté redactado al menos en castellano e inglés, y en el de campings también en alemán y francés.

⁵³ Aunque su existencia está muy extendida en la práctica, especialmente en establecimientos de cierta dimensión.

⁵⁴ Expulsión que también puede proceder, aún en ausencia de reglamento interior, en caso de incumplimiento por el usuario de sus obligaciones de observar las reglas de convivencia e higiene, no desalojo de la habitación en la fecha pactada, negativa a pagar los servicios, causar daños en las instalaciones o enseres, o pretender acceder o permanecer en el establecimiento con una finalidad diferente al normal uso del servicio (artículo 36.2 y 3 en relación con el 22 LTA). Igualmente, como acertadamente ha notado E. GAMERO CASADO (cit., 2008, pág. 322) la alteración del orden público, se encuentre o no previsto en un reglamento de régimen interior, habilitaría al empresario a recabar el auxilio de las fuerzas y cuerpos de seguridad y, en su caso, proceder al desalojo.

mientos hoteleros como a los apartamentos turísticos, pero que también incluía preceptos atinentes al procedimiento de inscripción de estos establecimientos en el Registro de Turismo autonómico.

Por medio de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, se llevaron a cabo, posteriormente, unas reformas puntuales de la antigua Ley andaluza 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, principalmente encaminadas a introducir un nuevo elemento en la clasificación, la *modalidad*, y con ello habilitar legalmente el desarrollo reglamentario de ciertos requisitos vinculados a la misma a través de un nuevo régimen sustantivo de los establecimientos hoteleros, de ya prevista aprobación.

Y así, efectivamente, un par de meses más tarde se publicó el *Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de Establecimientos Hoteleros*, actualmente vigente⁵⁵, que ha establecido en Andalucía una completa y, en parte, novedosa regulación de estos establecimientos, a los que define como “el conjunto de bienes, muebles e inmuebles, que, formando una unidad funcional autónoma, es ordenado por su titular para la adecuada prestación del servicio de alojamiento hotelero”.

Entre los distintos tipos de establecimiento de alojamiento turístico cobran singular importancia los establecimientos hoteleros al tratarse de empresas que potencialmente presentan una alta rentabilidad económica y social, en términos de creación de empleo y de capacidad de generación de actividades complementarias. Por ello, la actividad hotelera es objeto de una atención destacada por parte de la Administración turística, en cuanto es considerada una pieza clave del sector turístico⁵⁶.

Si hubiera que destacar uno de entre los diversos objetivos pretendidos con la nueva regulación, este sería el de la incorporación de medidas directamente dirigidas a preservar e incrementar la calidad⁵⁷ de este segmento protagonista de la actividad empresarial turística. La norma se situó, pues, en línea con un criterio emergente por aquellos años, que tuvo su reflejo en relevantes documentos de organismos internacionales⁵⁸ y en diversos

⁵⁵ Modificado por Decreto 35/2008, de 5 de febrero; Decreto 492/2008, de 11 de noviembre; Decreto 80/2010, de 30 de marzo y por Decreto 143/2014, de 21 de octubre. Por otra parte, la Orden de 16 de diciembre de 2013 ha introducido modificaciones en sus anexos.

⁵⁶ El propio preámbulo del DEH les reconoce una «preeminente posición en el sector turístico» (Apartado I *in fine*).

⁵⁷ No por casualidad el término “calidad” aparece notoriamente reiterado en el preámbulo del DEH.

⁵⁸ Pueden citarse, como ejemplos significativos, los documentos de la Organización Mundial del Turismo, *La calidad, un reto para el turismo*, (ed. trilingüe Inglés-Francés-Español, Madrid, 1997) así como *Quality in tourism: a conceptual framework*, disponible en la web de la citada Organización: www.world-tourism.org. A nivel comunitario europeo, se encuentran manifestaciones en el sentido indicado en la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las

instrumentos de planificación⁵⁹, incorporándose como guía de las políticas turísticas a los propios textos normativos, haciéndose patente en la totalidad de las Leyes autonómicas sobre ordenación del turismo, en una u otra formulación⁶⁰.

Fiel reflejo de este criterio, el preámbulo del DEH toma posición decididamente a favor de la implantación de estrategias de fidelización basadas en el aumento de la calidad de los servicios frente a aquellas otras sostenidas exclusivamente en torno a los precios. Con esta opción –se argumenta– se pretende el incremento de los ingresos por turista frente al incremento del propio número de turistas: “se trata, en definitiva, de defender la calidad total frente a la cantidad”, se manifiesta con contundencia.

Por otra parte, siendo la calidad un concepto con múltiples aristas, igualmente se apela en el DEH a criterios relativos al respeto ambiental y cultural de los destinos en los que se pretende la potenciación del sector. En este aspecto se desplaza el protagonismo desde las obligaciones impuestas al empresario turístico hacia las responsabilidades a ejercer por la Administración, singularmente a través de los instrumentos de planificación así como por medio de la prestación de servicios públicos adecuados al interés turístico⁶¹.

En este sentido, la exigencia por parte del DEH de ciertos requerimientos de naturaleza urbanística a los establecimientos, puede contribuir, aunque sea sólo en cierta medida, a mejorar las condiciones de las zonas donde se ubican. Con todo, el grueso de las medidas concretas a través de las que los objetivos mencionados tratan de hacerse efectivos, se centra en la exigencia de requisitos de calidad a los servicios e instalaciones de los establecimientos, como se verá posteriormente.

Regiones sobre *Un marco de cooperación para el futuro del turismo europeo*, Bruselas, 13 de noviembre de 2001 [COM (2001) 665 final], en especial pág.10.

⁵⁹ Valga como botón de muestra el *Plan Integral de Calidad del Turismo Español 2000-2006*, en el que se definen “las líneas de actuación sobre la oferta y su puesta en el mercado, se apuntan los objetivos de sostenibilidad y rentabilidad a conseguir, y se establece el principio inspirador que da coherencia a dichas líneas de actuación configurándolas como un Plan. Este principio es el de la calidad.”; (Ministerio de Economía, Madrid, 1999), pág. 3.

⁶⁰ A juicio de J. TUDELA ARANDA, la Ley de Turismo de Andalucía (refiriéndose a la anterior de 1999) es una de las que contiene referencias más significativas en materia de calidad, con proyección en determinaciones concretas, lo que supone una apuesta por “la sustitución de los antiguos criterios de competitividad basada en los precios por competitividad basada en la calidad final del producto”; “La problemática jurídica de la calidad turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 23, 2003, págs. 145-147.

⁶¹ Aludiendo así a una faceta amplia de la calidad, referida al entorno, como la que, a propósito del “Estatuto del turista de calidad”, pone de manifiesto J. GUILLÉN CARAMÉS: “el derecho a la calidad de un entorno natural y urbano ordenado, limpio y no contaminado en el que se preserve adecuadamente el patrimonio histórico y cultural; el derecho a la prestación de los servicios municipales de ejecución obligatoria..”; “Algunos aspectos de la protección jurídica del turista”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 115, 2002, pág. 378.

2.2. Clasificación de los establecimientos hoteleros

El requisito de clasificación administrativa de los establecimientos hoteleros consiste en el reconocimiento, por parte de la Administración turística autonómica, de que un establecimiento reúne una serie de condiciones y requisitos y se encuentra en unas concretas circunstancias, que la norma asocia a una determinada nomenclatura indicativa de la clase, nivel de calidad, situación e, incluso, orientación de la oferta de dicho establecimiento.

El sistema parte de la determinación normativa de las características que deben reunir los establecimientos en función de los distintos criterios de clasificación. Lo que lleva a cabo el DEH y resulta especialmente plasmado en sus Anexos, que incluyen prescripciones de marcado carácter técnico.

Es el empresario quien, atendiendo a la indicada normativa, solicita de la Administración el reconocimiento formal de que su establecimiento cumple con los requisitos dispuestos para una determinada clasificación. Tras la reforma operada en el Decreto regulador del funcionamiento del RTA para su adaptación a la Directiva de Servicios⁶², esta clasificación administrativa se hace efectiva a través del procedimiento de inscripción de cada establecimiento en dicho Registro, solicitando cada promotor la clasificación pretendida mediante la presentación de la correspondiente declaración responsable.

La inmediata consecuencia práctica y perceptible de dicho reconocimiento, expresado a través de la inscripción formal en el RTA, se traduce en el derecho y en el deber del empresario de indicar la clasificación ostentada por el establecimiento en la publicidad del mismo así como de exhibir un distintivo ilustrativo de la misma en su entrada principal.

La clasificación supone una suerte de “marchamo” oficial de que el establecimiento reúne unas determinadas características y un determinado nivel en sus instalaciones y servicios. De ello resulta una especie de “homologación” del establecimiento conforme a criterios

⁶² Llevada a cabo a través del Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, que modifica diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior, cuyo artículo 7 introdujo modificaciones en el antiguo Decreto regulador del RTA (D. 35/2008, de 5 de febrero). Con anterioridad, tradicionalmente, la clasificación se tramitaba en el mismo procedimiento administrativo seguido para la autorización turística del establecimiento, de forma integrada con esta última, produciéndose ambas en una unidad de acto. Así lo ponía de manifiesto J. FERNÁNDEZ ÁLVAREZ: «Todo expediente de apertura supone siempre la consiguiente inclusión del establecimiento a que se refiera en una determinada clase y categoría, por lo que propiamente no debe hablarse de expediente de apertura por una parte y de clasificación por otra, sino simplemente de un único expediente de apertura y clasificación», *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Tomo IV, Madrid, 1974, pág. 1748. Por su parte, M. RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER resaltaba la complejidad del acto, «que no sólo es de autorización, sino de clasificación de la empresa autorizada», *La intervención administrativa en la empresa hotelera*, I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en 1966 en Sevilla, cuyas ponencias fueron posteriormente publicadas bajo el mismo título, Madrid, 1970, pág. 213.

normalizados y generalmente extendidos en el conocimiento de los usuarios, constituyendo así una actuación con indudable proyección externa⁶³.

Como ya indicamos, una de las finalidades principales de la clasificación es la satisfacción del derecho a la información del usuario turístico, ya que a través de la misma debe poder hacerse una idea bastante aproximada de las características y del nivel de calidad de las instalaciones y de los servicios de cada establecimiento, lo que le permitirá adoptar una decisión fundamentada de cara a una posible contratación.

Es de reconocer, sin embargo, que la realización de dicho objetivo se ha visto de alguna manera enmarañada como consecuencia de la irrupción de una variada normativa autonómica sobre el particular, de la que deriva una falta de uniformidad en los requisitos y condiciones y aun en los criterios de clasificación⁶⁴. A los operadores turísticos dicha situación les genera no sólo “incomodidad” sino también un coste, consecuencia de la necesidad de adaptación a cada normativa de aplicación según la ubicación del establecimiento hotelero proyectado⁶⁵. Ello afecta especialmente a las cadenas hoteleras con presencia en varios territorios autonómicos y también a los intermediarios. A los usuarios turísticos, sean nacionales o extranjeros, les produce, como mínimo, confusión⁶⁶, que puede derivar en una pérdida de confianza en el sistema de clasificación como expresión del nivel de calidad de los establecimientos⁶⁷. Por ello conviene subrayar e insistir en la importancia que tendría

⁶³ Algo de lo anterior latía en el preámbulo del Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, por el que se establecieron en su momento las normas estatales de clasificación de los establecimientos hoteleros, al fijar como uno de sus principios inspiradores el de asegurar una necesaria homogeneidad a nivel estatal en una «materia que evidentemente precisa un marco común de referencia que sirva a la clarificación de la oferta hotelera».

⁶⁴ Como ya hace tiempo señalaron R. PÉREZ GUERRA y M. CEBALLOS MARTÍN, *La intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros*, Granada, 2000; en especial su recapitulación de la tipología autonómica (págs. 93 ss.) y las conclusiones (pág. 122). Y ha sido puesto de manifiesto por diversos autores, entre otros, C. SANZ DOMÍNGUEZ, ob. cit., 2006, págs. 168 ss.; S. FERNÁNDEZ RAMOS, ob. cit., 2008, pág. 237; o J. SOLA TEYSSIERE, “Hacia un sistema armonizado...”, cit., 2014, págs. 71 ss.

⁶⁵ Para NÚÑEZ-SERRANO, J. A., TURRIÓN, J. y VELÁZQUEZ, F. J., “*Are stars a good indicator of hotel quality? Assymetric information and regulatory heterogeneity in Spain*”, *Rev. Tourism Management*, núm. 42, 2014, págs. 77-87, hay evidencias de la existencia de sesgos o distorsiones (“biases”) entre las diferentes regulaciones regionales. Así, parece más fácil obtener ciertas categorías en ciertas regiones que en otras (pág. 86).

⁶⁶ En este sentido PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M., cit., 2000, págs. 119 y 122. También C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ estima que la consecuencia de la aludida variedad tipológica “es la gran inseguridad del consumidor que con dificultad puede llegar a conocer, atendiendo a las diversas modalidades que se le ofrecen, los servicios que puede obtener de cada uno de ellos”; *Derecho Administrativo del Turismo*, 6ª edición, ed. Marcial Pons, Madrid, 2013, pág. 154.

⁶⁷ Conclusión a la que llegan, en su interesante trabajo, NÚÑEZ-SERRANO, J. A., TURRIÓN, J. y VELÁZQUEZ, F. J., cit., 2014. Tras poner de manifiesto el grado de heterogeneidad introducido en el sistema de clasificación por la coexistencia de diferentes regulaciones regionales, destacan la responsabilidad de dicha fragmentación en el consecuente deterioro y pérdida de credibilidad de las categorías oficiales como estándar de calidad (págs. 85-86). En la misma línea C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ señala que “en la práctica ello está conduciendo a que el consumidor confíe más en la calidad del servicio hotelero que le ofrece una determinada multinacional

alcanzar una armonización de los sistemas de clasificación de los establecimientos hoteleros de las distintas regulaciones autonómicas⁶⁸.

En nuestra Comunidad, el DEH define la *clasificación* como «la inclusión de un establecimiento hotelero en un grupo, una categoría, una modalidad y, en su caso, una especialidad». Por tanto, en Andalucía, los establecimientos hoteleros han de clasificarse *obligatoriamente* en un grupo, una categoría y una modalidad, siendo *voluntaria* su clasificación en una determinada especialidad. Se utilizan pues tres variables obligatorias para la clasificación basadas, respectivamente, en criterios estructurales, de calidad de las instalaciones y servicios, y de ubicación espacial. A ello se añade una cuarta variable, de utilización voluntaria, que atiende a criterios tales como las características arquitectónicas de los edificios, los servicios prestados o la tipología de la demanda a la que se dirijan los servicios.

2.2.1. Grupos

Como se acaba de apuntar, la clasificación obligatoria en uno de los cuatro grupos previstos atiende preferentemente a consideraciones estructurales del establecimiento, además de a otras relativas a las características de sus instalaciones y servicios.

Conforme al esquema del DEH, todos los establecimientos hoteleros tienen que cumplir unos requisitos mínimos comunes establecidos en la Sección sexta de su Capítulo III, independientemente del grupo al que pertenezcan.

A partir de ahí, la diferenciación entre grupos se basa en dos determinaciones. Por una parte, cada establecimiento, según el grupo de pertenencia, debe cumplir unos requisitos específicos establecidos en sendos Anexos dedicados monográficamente a cada grupo. Por otra parte, en las definiciones que tanto la LTA como el DEH realizan de cada grupo se incorpora un elemento estructural del que se deriva una división de los grupos en dos bloques: de un lado los hoteles y hoteles-apartamentos y de otro los hostales y pensiones, como se explica a continuación.

turística hotelera o una guía turística de prestigio, que en las diferentes categorías, dado que no son uniformes dentro del propio territorio nacional”; ob. cit., 2013, pág. 154.

⁶⁸ Por lo que hemos abogado en un trabajo anterior. Vid. *in extenso* J. SOLA TEYSSIERE, “Hacia un sistema armonizado...”, cit., 2014. También se ha referido a la conveniencia de homogeneización, vía instrumentos de colaboración entre las Comunidades Autónomas, J. TUDELA ARANDA, “Los conceptos objetivos del Derecho del Turismo. Recurso turístico y actividad turística”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico*, (Dir. J. Tudela Aranda), ed. Cortes de Aragón, Zaragoza, 2008, pág. 245. Asimismo C. SANZ DOMÍNGUEZ, tras estudiar y sistematizar la diversa tipología clasificatoria autonómica, plantea “la necesidad de alcanzar una mínima uniformidad en materia de clasificación hotelera, de manera que la promoción e información, especialmente en el extranjero, permita la mayor homogeneidad posible, en beneficio del usuario turístico”; ob. cit., 2006, pág. 174.

Sistemáticamente, la norma, partiendo de la definición del grupo hoteles, delimita los restantes grupos tomando como base las diferencias que presentan con respecto al primero. En concreto, los cuatro grupos son los siguientes:

- a) *Hoteles*, que son establecimientos de alojamiento que cumplen con los requisitos establecidos en el propio DEH, especialmente en su Anexo 1, y que han de ocupar la totalidad o una parte independiente de un edificio o un conjunto de edificios, teniendo entradas propias y, en su caso, ascensores y escaleras de uso exclusivo, de tal manera que el conjunto edificatorio con sus instalaciones constituya una explotación integral independiente.
- b) *Hoteles-apartamentos*, que tienen que cumplir los requisitos exigidos a los hoteles y, de manera añadida, sus unidades de alojamiento tienen que estar equipadas con las instalaciones y el menaje propio de una cocina y cumplir las exigencias establecidas en el Anexo 4.
- c) *Hostales*, que no alcanzan el nivel requerido para los hoteles, por lo que el Anexo 2 rebaja sus requisitos por referencia a los mínimos exigidos a los hoteles, pudiendo además ocupar sólo una parte no independiente de un edificio.
- d) *Pensiones*, que son los establecimientos de nivel inferior, por lo que el Anexo 3 rebaja sus requisitos por referencia a los exigidos a los hostales, pudiendo igualmente ocupar sólo una parte no independiente de un edificio. A diferencia de los hostales, pueden tener aseos o baños compartidos situados fuera de las unidades de alojamiento.

De lo anterior cabe extraer, como ya apuntamos, que a través de la clasificación por grupos se establece una diferenciación, entre hoteles y hoteles-apartamentos por un lado y hostales y pensiones por otro, basada en la ocupación y uso de la edificación. De tal manera que para los dos primeros se exige que la ocupación de la edificación por el establecimiento sea completa, lo que sumado a la referencia a la disponibilidad de accesos y, en su caso, ascensores y escaleras propios, remite a la voluntad del legislador de requerir para este tipo de establecimientos una edificación independiente, dedicada a un uso exclusivo turístico que permita que la gestión de la explotación sea autónoma y pueda tener una genuina orientación turística, evitando posibles interferencias derivadas de una mezcla de usos⁶⁹. Lo anterior no plantea problemas cuando el establecimiento se aloje en un bloque aislado o en un conjunto edificatorio delimitado (un complejo hotelero), en ambos casos de uso exclusivamente turístico. Pero sí puede plantearlos cuando el establecimiento pretenda ocupar sólo una parte de un edificio, especialmente si dicha ocupación parcial lo es en términos de verticalidad y otras plantas están destinadas a otros usos, supuestos en los que la “independización” del establecimiento no siempre será fácil de llevar a cabo, singularmente por la exigencia legal vigente (art. 43.1, a LTA) de contar con ascensores y escaleras de uso exclusivo⁷⁰.

⁶⁹ Sobre la problemática asociada a la mezcla de usos, entre ellos el turístico, dentro de una misma zona puede verse SOLA TEYSSIERE, J., “La necesidad de un tratamiento urbanístico...”, cit., 2007, pág. 104.

⁷⁰ Lo cual podría estar llevando a algunos responsables turísticos autonómicos –según se ha publicado por diversos medios al tiempo de redactar estas páginas– a plantearse la conveniencia de una modificación normativa

Por contraste con lo anterior, los hostales y pensiones pueden compartir con otras actividades o usos la edificación. Así, por ejemplo, un hostel puede ocupar sólo la segunda planta de un edificio, compartiendo accesos con residentes en la tercera planta y con profesionales que tengan sus oficinas en la primera.

De otra parte, conviene apostillar que los hoteles-apartamentos son realmente hoteles, con sus mismos requisitos, solo diferenciándose de estos en las características de sus unidades de alojamiento, configurando cada una de ellas lo que en el lenguaje común se suele considerar un apartamento, de ahí su denominación.

Por último, se hace evidente que la clasificación en grupos, a través de las exigencias estructurales y de las características de sus instalaciones y servicios, apunta, de manera colateral, a criterios indicativos del nivel y cualidad de los establecimientos. Es por ello que a los hostales, en consideración de su menor nivel, se les rebajan las exigencias respecto a sus instalaciones y servicios requeridas para los hoteles y, correlativamente, a las pensiones se les rebajan las exigidas a los hostales.

2.2.2. Categorías

El segundo elemento de la clasificación, la categoría, indica el nivel de calidad del establecimiento dentro de cada grupo. El símbolo que representa la categoría de los establecimientos hoteleros es la estrella.

La categoría es fijada atendiendo a la mayor o menor exigencia respecto a los requisitos estructurales y de las instalaciones, equipamientos y servicios, conforme a las especificaciones establecidas para cada nivel, dentro de cada grupo, en los correspondientes Anexos del DEH. Así, por ejemplo, se exigen unas anchuras mínimas crecientes a los pasillos de los hoteles según sean de una, dos, tres, cuatro o cinco estrellas. O, en relación con el servicio de habitaciones se establece que no es obligatorio en los hoteles de una y dos estrellas, mientras que sí lo es en los de tres, cuatro y cinco estrellas, debiendo estar operativo permanentemente en los de esta última categoría. El esquema regulatorio seguido para la determinación de los aludidos requisitos específicos para cada categoría es estudiado más detalladamente en un apartado posterior (epígrafe 2.4.2).

que permitiese la ubicación de hoteles ocupando solo parte de las plantas de "rascacielos", ante la demanda de ciertos proyectos singulares, que permitiría así un formato existente en otros lugares (son famosos los casos del *Ritz-Carlton* de Hong Kong o el *Armani Hotel* alojado en el edificio más alto del mundo, el *Burj Khalifa* de Dubai). En nuestra opinión, así como no parece apropiada la coexistencia con un uso residencial en estos casos de compartimentación vertical (por las distintas necesidades de turistas y residentes que pueden generar problemas de convivencia; vid. al respecto las reflexiones, referidas a zonas mixtas, de A. BLASCO ESTEVE, "Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares", en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Dir. D. Blanquer Criado, Valencia, 2002, pág. 254), no apreciamos especiales obstáculos para que se permitiera la compatibilidad con otras actividades terciarias, especialmente la comercial e, incluso, la de oficinas, siempre que quedara asegurada la autonomía de gestión del establecimiento hotelero dentro del conjunto.

Teniendo en cuenta lo anterior:

- a) Los *Hoteles* se clasifican en las categorías de una a cinco estrellas. Los hoteles de cinco estrellas podrán además obtener el calificativo añadido de “Gran Lujo” cuando presenten unas condiciones excepcionales en sus instalaciones, equipamiento y servicios. Dichas condiciones han de ser establecidas mediante Orden de la Consejería de Turismo que, hasta el momento de escribir estas líneas, no ha sido dictada.
- b) Los *Hoteles-apartamentos* se clasifican en las categorías de una a cinco estrellas.
- c) Los *Hostales* podrán ser clasificados en categorías de una o dos estrellas.
- d) Las *Pensiones* tienen categoría única; es decir, en realidad carecen de clasificación a este respecto por lo que su símbolo identificativo no tiene estrella.

2.2.3. Modalidades

Con base en la habilitación normativa contenida en el artículo 36.4 de la anterior Ley de Turismo de 1999 (modificada al efecto por la Ley 18/2003, de 29 de diciembre), el DEH ha introducido un nuevo elemento en la clasificación de los establecimientos hoteleros al que ha denominado *modalidad*. Concretamente, el Decreto establece la clasificación obligatoria de los establecimientos hoteleros, en función de su localización, en una de las siguientes modalidades: playa, ciudad, rural y carretera.

Aunque el vocablo “modalidad” había ya sido utilizado anteriormente, tanto en la antigua regulación estatal de los establecimientos hoteleros, como en algunas normas autonómicas posteriores en la materia, su empleo terminológico ha sido dispar⁷¹ y, en todo caso, no concuerda con el alcance que adquiere en el decreto andaluz. Y es que el DEH no sólo introduce las modalidades⁷² como criterio de diferenciación espacial de los

⁷¹ V. gr. el artículo del Real Decreto 1634/1983, de 15 de junio, de ordenación de los establecimientos hoteleros distinguía, dentro del Grupo primero (Hoteles), tres modalidades: Hoteles, Hoteles-apartamentos y Moteles. La Orden de 19 de julio de 1968, de clasificación de los establecimientos de hostelería, consideraba «establecimientos hoteleros especiales», en función de su “situación geográfica, modalidades de explotación y peculiaridades de las instalaciones o de la prestación de los servicios” a los establecimientos situados en playa, en alta montaña, en estaciones termales, moteles, incorporando también a dicha calificación a los establecimientos de temporada o a los que no dispusieran de servicio de comedor (hoteles-residencia, casas de huéspedes). Por su parte, entre la normativa autonómica, el Decreto Foral 146/2005, de 26 de diciembre, de ordenación de los establecimientos hoteleros de Navarra, los clasifica en las siguientes modalidades: hoteles, hoteles rurales, hoteles apartamentos, hostales y pensiones; mientras que el reciente Decreto 57/2016, de 12 de mayo, por el que se establece la ordenación de los establecimientos hoteleros de Galicia, distingue, dentro del Grupo I (hoteles), las siguientes modalidades: hoteles, hoteles apartamento, hoteles balneario, hoteles talaso y moteles, por poner solo algunos ejemplos.

⁷² Según S. FERNÁNDEZ RAMOS, su introducción “respondió a una sugerencia formulada en el Plan General de Turismo de Andalucía, aprobado por Decreto 340/2003, de 9 de diciembre, de diferenciar varios destinos turísticos genéricos en función de determinados espacios turísticos (turismo de sol y playa, turismo de ciudad, turismo rural)”; ob. cit., 2008, pág. 236.

establecimientos⁷³ sino que se sirve del mismo para incorporar ciertos parámetros de naturaleza urbanística vinculados a algunas de ellas, lo que permite calificarlo de novedoso⁷⁴.

La clasificación en cada una de las modalidades depende de la ubicación territorial del establecimiento, atendiendo a los siguientes criterios:

- a) Serán clasificados en la modalidad de *playa* los establecimientos situados en:
 - La Zona de Influencia del Litoral, que comprende una franja de como mínimo 500 metros de profundidad, medida a partir del límite interior de la ribera del mar y paralela a dicha línea, que puede ser ampliada por determinación del Plan General de Ordenación Urbana de un municipio costero.
 - Otra franja de 500 metros detrás de la Zona de Influencia del Litoral, siempre que la vía de acceso a la playa no supere los 1.500 metros. La anchura de esta segunda franja podrá ser reducida o ampliada por la Consejería de Turismo en relación con determinados espacios (por ejemplo, en recintos portuarios o zonas protegidas).
- b) La modalidad *ciudad* incluye los establecimientos que no estén ubicados en la zona arriba descrita para los de playa, y que se sitúen en suelo clasificado como urbano, urbanizable ordenado o urbanizable sectorizado.
- c) La modalidad *rural* afecta a los establecimientos que, no estando ubicados en la zona descrita para los de playa, estén situados en el medio rural. Se considera medio rural, a estos efectos, aquel espacio en el que predominantemente se desarrollan actividades agrícolas, forestales o ganaderas, con las acotaciones negativas recogidas en el artículo 3 del Decreto 20/2002, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, que exceptúa de dicha consideración: a) las zonas de protección de las carreteras y sus áreas y zonas de servicio; b) los núcleos de población de más de veinte mil habitantes; c) las zonas próximas a industrias, vertederos o actividades que provoquen efectos contaminantes, ruidos o molestias que puedan afectar a los turistas.
- d) Por su parte, la modalidad de *carretera* se aplica a los establecimientos situados en las áreas o zonas de servicio de las carreteras y también a aquellos que se ubiquen en los Centros o Estaciones de Transporte de Mercancías.

En cuanto a las reglas de aplicación de los criterios expuestos, cuando un establecimiento hotelero se ubique en el espacio descrito en la letra a) anterior se clasificará obligatoriamente en la modalidad *playa*.

⁷³ Lo que ya se había hecho, dentro de la propia Comunidad andaluza, al regular previamente los campamentos de turismo, a través del Decreto 164/2003, de 17 de junio, cuyo artículo 8 ya introdujo las modalidades de *playa*, *rural*, *ciudad* y *carretera* para dichos establecimientos.

⁷⁴ Vid. en este sentido, SOLA TEYSSIERE, J., “La ordenación del turismo y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 53, 2004, págs. 126-127.

Como excepción, podrán solicitar inscribirse en la modalidad de ciudad aquellos establecimientos ubicados en el ámbito territorial indicado para playa, en poblaciones de más de veinte mil habitantes, cuando las características de la demanda a la que dirijan sus servicios, su localización y su propia estrategia de mercado así lo justifiquen (ej. hotel localizado en zona comercial urbana de Málaga, a menos de mil metros de la playa, pero con una oferta de servicios orientada predominantemente a una clientela de profesionales). Los establecimientos que se acojan a esta opción deberán ofrecer actividades o servicios que supongan un valor añadido en relación con los requisitos dispuestos en los Anexos del DEH.

En los restantes casos, cada establecimiento se clasificará en la modalidad de ciudad, rural o carretera que le corresponda, conforme a los criterios expuestos en las letras b), c) o d) anteriores.

No obstante, si un establecimiento reúne las condiciones de más de una de estas tres últimas, el empresario podrá elegir la modalidad en la que quiere ser clasificado, indicándolo así en el procedimiento de inscripción en el RTA (ej. un establecimiento emplazado en suelo urbano en una población de menos de veinte mil habitantes, localizada en el medio rural, puede solicitar ser clasificado como ciudad o como rural). En estos casos, conforme a lo dispuesto en el artículo 22.3 DEH, el establecimiento podrá promocionarse en cualquiera de las modalidades cuyos requisitos cumpla. Previsión que parece un tanto sorprendente en tanto entendemos que la clasificación formal en una modalidad debería ser un reflejo fiel de “las características de la demanda” a la que el establecimiento dirija sus servicios, dado el componente informativo que conlleva para el potencial usuario. En este sentido, en el ejemplo expuesto, lo normal será que el establecimiento tenga una orientación bien hacia el turismo urbano o rural, y resultaría equívoco que su clasificación fuera de ciudad y, sin embargo, se promocionara como rural. Téngase en cuenta además que la previsión podría ser susceptible de utilizarse de modo espurio, en tanto que, como veremos más adelante, a los establecimientos rurales, por un lado el DEH les permite ciertas reducciones en determinados requisitos mientras que, por el lado contrario, el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, les añade otros que pueden resultar engorrosos. Cabría pensar entonces en la posibilidad de que un empresario solicitara la clasificación, por ejemplo, de rural, por la conveniencia de poder reducir ciertos ratios de superficie, consciente de que, posteriormente, le estaría permitido promocionar el establecimiento como de ciudad, si fuera de su interés.

Conviene resaltar, sin embargo, que la clasificación por modalidades establecida en la normativa andaluza no tiene sólo una finalidad informativa –de por sí muy útil para los usuarios–, sino que lleva anudada la necesidad de cumplimiento de unos requisitos de naturaleza urbanística, en ciertos casos y circunstancias, además de otros requisitos de infraestructura, vinculados a determinadas modalidades.

Así, para los nuevos establecimientos de playa que se vayan a ubicar en suelo urbano no consolidado, urbanizable ordenado o urbanizable sectorizado, se establece la necesidad para el empresario promotor de disponer de 110 m² de parcela neta para la construcción

de cada unidad de alojamiento, cualquiera que sea la categoría pretendida⁷⁵. Dicho de otro modo, la exigencia de una *ratio* de 110 m² de parcela neta por unidad de alojamiento supone limitar el número máximo de unidades que dicho empresario puede implantar en función de la superficie del solar de que disponga (ej. si el promotor dispone de una parcela de 7.000 m², podrá implantar un máximo de 63 unidades de alojamiento, como resultado de dividir 7.000 entre 110, despreciando los decimales).

Los establecimientos ubicados en zona determinante de la modalidad playa, pero que hubieran optado por ser clasificados en la modalidad de ciudad en las condiciones examinadas, también están obligados a cumplir este parámetro de superficie. Por otra parte, interesa destacar que no tienen que cumplir dicho requisito los establecimientos situados en suelo urbano consolidado, seguramente por las dificultades que en dicho supuesto entraña su cumplimiento.

La implantación de los parámetros descritos tiene como antecedentes determinadas medidas adoptadas previamente desde la propia legislación sectorial turística balear y canaria estableciendo disposiciones de clara veste urbanística. Concretamente, fue la legislación balear la pionera en nuestro país en desplegar técnicas en la indicada dirección, desde que, a través de los denominados Decretos *Cladera I* (1984) y *II* (1987), se estableció en dicha Comunidad la llamada *ratio turística* mínima de 60 metros cuadrados de suelo edificable por plaza turística, posteriormente recogida por las sucesivas leyes turísticas de dicha Comunidad⁷⁶. Como ha apuntado BLASCO ESTEVE, con ello se cumple una doble finalidad: a) por una parte se introduce un requisito de calidad dirigido a proporcionar una mayor amplitud en las instalaciones hoteleras; b) de otra, supone un instrumento que contribuye a la limitación de la densidad de población en las zonas de uso predominantemente turístico, por lo que no se trata únicamente de un parámetro turístico, sino también un parámetro de naturaleza urbanística⁷⁷; pero de un parámetro dispuesto desde la normativa sectorial turística, conviene subrayar. En la senda de la legislación balear, en Canarias se estableció la misma técnica, bajo la denominación de *estándar mínimo de densidad* del suelo turístico⁷⁸, por la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo, desarrollada

⁷⁵ En la redacción inicial del DEH esta *ratio* se elevaba a 150 m² de parcela neta por unidad de alojamiento en el caso de los hoteles cinco estrellas “Gran lujo”, exigencia posteriormente suprimida por el Decreto 80/2010, de 30 de marzo.

⁷⁶ Posteriormente, los Planes Insulares de las distintas islas han elevado frecuentemente los parámetros aludidos en relación con determinadas zonas turísticas. Sobre este tema vid. el detallado trabajo de J. M. SOCÍAS CAMACHO, *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Madrid, 2001; en especial págs. 140 ss.

⁷⁷ Vid. A. BLASCO ESTEVE, “Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares”, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 241-243. Vid. también las consideraciones al respecto de J. M. SOCÍAS CAMACHO, *La ordenación de las zonas turísticas...*, cit., 2001, pág. 140.

⁷⁸ Vid. al respecto J. SUAY RINCÓN, “Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio. El caso de Canarias”, ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 302 y 314.

por el relevante Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regularon los estándares aplicables a la urbanización turística, que estableció un estándar mínimo de densidad del suelo turístico de 60 metros cuadrados de superficie neta de parcela por plaza⁷⁹.

Conviene señalar, no obstante, que los parámetros introducidos por la normativa andaluza son de corte similar pero no idénticos a los descritos, pues a diferencia de los de Baleares y Canarias, el segundo elemento de la proporción en el DEH es la unidad de alojamiento y no la plaza turística. De esta forma si estableciéramos una comparación semejable (en base a unidades de alojamiento de dos plazas)⁸⁰, la *ratio* en nuestra región sería de 55 m² por plaza turística, algo inferior a la mínima de los archipiélagos y bastante inferior a la que suelen establecer los planes insulares. Diferencia que, desde luego, parece justificada por la especial necesidad de contención de la densidad del uso turístico en los territorios insulares, sometidos a una fuerte presión turística.

Junto a la *ratio* de parcela, se exige también a los establecimientos de playa que cuenten con piscina, estableciendo el Anexo 5 sus dimensiones, en función de su categoría y capacidad de alojamiento. Y asimismo deben de disponer de aparcamientos, en una proporción mínima de una plaza por cada dos unidades de alojamiento, así como de zona ajardinada.

La aplicación del parámetro de superficie –junto a la exigencia de estos otros equipamientos– supone la promoción en la práctica de establecimientos de mayor categoría y calidad en las zonas costeras. Nótese que se trata de un requerimiento muy gravoso para el sector, en tanto reduce el aprovechamiento de unos suelos ya de por sí muy costosos, lo que provoca el alargamiento de los plazos de retorno de la inversión. Ello fuerza a la implantación de establecimientos de categoría alta, que potencialmente tienen mayores posibilidades de obtener un margen de rentabilidad más elevado, acortando así dichos plazos. Y dificulta, en la práctica, la implantación de establecimientos de inferior categoría y de los grupos de menor calidad.

Desde una óptica más amplia, se puede decir que las exigencias descritas coadyuvan en alguna medida a limitar la formación del denominado efecto “pantalla” arquitectónica, debido a la necesidad de dejar huecos sin construcción dentro de las parcelas hoteleras

⁷⁹ En realidad, ya en 1991 el Plan Insular de Ordenación Territorial de Lanzarote había establecido un estándar de 50 m² limitado a determinados tipos de alojamientos. Con posterioridad, los distintos Planes insulares frecuentemente han establecido parámetros más elevados. Vid., sobre el particular J. SOLA TEYSSIERE, *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*, 2ª edición, Ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, págs. 178 ss.

⁸⁰ La construcción de establecimientos dotados de unidades de alojamiento de mayor capacidad en nuestra Comunidad podría contribuir a paliar así, parcialmente, los rigores de la *ratio* de parcela, siempre que el empresario considerara operativo el formato. Quizás tenga alguna relación con el tema el que, recientemente, la Orden de 16 de diciembre de 2013 haya modificado el Anexo 1 del DEH para acometer “la regulación de las unidades de alojamiento triples y cuádruples en todos los grupos de establecimientos hoteleros haciendo más competitivo este tipo de alojamiento a nivel nacional e internacional”.

destinados a actividades recreativas como piscinas, zonas ajardinadas o, frecuentemente, a instalaciones deportivas⁸¹. Se trata de medidas, por tanto, que pueden contribuir a frenar la densidad edificatoria así como a la mejora de la calidad del paisaje litoral y, por ende, del recurso turístico; eso sí, con un alto coste para las empresas del sector.

Adicionalmente, el DEH también dispone que los establecimientos de playa o rurales ubicados en suelo no urbanizable tienen que cumplir asimismo un parámetro de superficie además de un requisito de unidad parcelaria mínima para su edificación. Concretamente, la parcela deberá tener un mínimo de 30.000 m² y además tiene que cumplir una *ratio* de 300 m² de parcela por unidad de alojamiento (ej. si se dispone de una parcela de 32.000 m², se podrán implantar un máximo de 106 unidades de alojamiento)⁸². Conviene recordar aquí que en determinados supuestos es posible la implantación de un establecimiento hotelero en suelo clasificado como no urbanizable a través de un procedimiento específico previsto en la normativa urbanística sobre “Actuaciones de Interés Público en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable” (artículos 42 y 43 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía).

Como regla general, quedan exentos del cumplimiento de los requisitos estudiados en este epígrafe aquellos supuestos en los que se lleve a cabo la rehabilitación o reforma de un edificio ya existente para adaptarlo a su uso hotelero manteniendo su estructura y su apariencia exterior por exigencias del planeamiento urbanístico, así como los establecimientos inscritos en el RTA con anterioridad a la entrada en vigor del DEH.

Finalmente, conviene apuntar que los establecimientos hoteleros rurales pueden reducir las superficies mínimas de los salones, comedores y unidades de alojamiento, en los términos dispuestos en el Anexo 5 DEH. Por otra parte, el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo, dispone que estos establecimientos deben: a) estar en una sola edificación; b) no superar las tres plantas de altura; c) adecuarse a las características constructivas de la comarca de emplazamiento; d) tener una capacidad mínima de veintiuna plazas; e) contar con servicios o actividades complementarias vinculadas con el entorno rural; f) estar dotados de zonas ajardinadas o patio interior, salvo los ubicados en núcleo principal de población. La exigencia de algunos de estos requisitos (especialmente la capacidad mínima o el constituir una sola edificación) no parece tener una adecuada justificación, por lo que son fuertemente contestados por el sector.

⁸¹ Vid., en la misma línea, los comentarios de A. ROMÁN MÁRQUEZ, “Los condicionamientos ambientales de los establecimientos de alojamiento turístico. Situación actual y propuestas para su mejora”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 283, 2013, págs. 150 y 154.

⁸² En la redacción inicial del DEH se establecía también una *ratio* de 150 m² de parcela neta por unidad de alojamiento para el caso de los hoteles modalidad de carretera, posteriormente suprimida.

2.2.4. Especialidades

Junto a los tres elementos obligatorios estudiados, los establecimientos hoteleros podrán, con carácter voluntario, solicitar su clasificación en una determinada especialidad de entre las relacionadas en el Anexo 6 del DEH.

Dichas especialidades aparecen definidas atendiendo a criterios tales como las características arquitectónicas de los edificios, los servicios prestados o la tipología de la demanda a la que se dirijan los servicios. Como ha señalado GAMERO CASADO⁸³, “con el reconocimiento de una concreta especialidad el establecimiento pretende significarse por un rasgo característico que cualifica su oferta de servicios frente a la competencia”, poniéndolo en valor a través de su acción promocional y facilitando su visualización por los usuarios el hecho de la incorporación de la especialidad a los distintivos del establecimiento. Desde la óptica de la política turística, se considera que la especialización coadyuva a potenciar determinados segmentos de turismo, por lo que su reconocimiento puede suponer la inclusión del establecimiento en alguno de los Programas de Turismos Específicos previstos en el artículo 16 de la LTA.

El anexo 6 del DEH recoge una variedad de posibles especialidades sistematizándolas a través del binomio especialidades vinculadas necesariamente a una modalidad y aquellas no vinculadas necesariamente a una modalidad.

- A) En las especialidades vinculadas necesariamente a una modalidad distingue, a su vez, entre:
 - a) Una especialidad vinculada a la modalidad de carretera, que es el caso de los moteles.
 - b) Tres especialidades vinculadas a la modalidad rural: albergues, establecimientos de montaña y establecimientos de naturaleza.
- B) Entre las especialidades no vinculadas necesariamente a una modalidad contempla seis clases de establecimientos:
 - a) Deportivos.
 - b) Familiares.
 - c) Gastronómicos
 - d) Congresos y negocios.
 - e) Monumentos
 - f) Albergues turísticos

Esta última especialidad ha sido recientemente introducida a través de la Orden de 16 de diciembre de 2013, que modifica varios anexos del DEH, y parece que viene a dotar de regulación en nuestra región al formato de alojamiento conocido internacionalmente como “*Hostel*”, ante las demandas de cierto sector. Este tipo de establecimiento tiene que cumplir los requisitos del grupo pensiones (salvo en lo relativo a las superficies de las

⁸³ Ob. cit., (2008), pág. 333.

habitaciones y la proporción de aseos/plaza) y se caracterizan por facilitar el servicio de alojamiento compartido en unidades de alojamiento de capacidad múltiple (desde 4 hasta 16 plazas), aunque se permite un veinte por ciento de la capacidad alojativa total en unidades de alojamiento individuales o dobles cuando estén situados en inmuebles a los que resulte de aplicación la normativa de Protección del Patrimonio Histórico. Se permite el uso de literas, guardando una proporción de una cama-litera de dos plazas por cada 4 m² de superficie de habitación. Debe disponer de taquillas por cada persona, con espacio suficiente para el equipaje y dotadas con sistema de cierre. Los aseos pueden ser colectivos, guardando una proporción mínima de un aseo por cada 8 plazas, y cuando estén fuera de la unidad de alojamiento deberán estar separados por sexo. Respecto a las instalaciones de uso común, deben disponer de cocina debidamente equipada para uso de los usuarios, así como de una estancia de uso social común o salón con una superficie mínima de 1 m² por plaza, estándar general que es, no obstante, matizado para ciertos supuestos.

La incorporación de la especialidad de albergue turístico en el Anexo 6 del DEH la declara “vinculada al grupo pensiones”, a la vez que la incluye entre las especialidades no vinculadas necesariamente a una modalidad. Aunque entendemos que al abordar la regulación de esta nueva especialidad se ha pensado básicamente en los *Hostels* urbanos, lo cierto es que no han sido vinculados a la modalidad ciudad, por lo que en teoría pueden clasificarse en cualquier modalidad. El problema es que en el propio Anexo 6 ya se recoge otra especialidad denominada también “albergue”, entre las especialidades vinculadas a la modalidad rural, cuya regulación en el DEH se hace simplemente por remisión a lo dispuesto en el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo⁸⁴, y difiere en algunos aspectos de la dispensada a los nuevos albergues. Se trata de una situación que no puede por menos que producir desconcierto⁸⁵, por lo que su clarificación debería abordarse en una futura reforma normativa.

Igualmente puede producir confusión el hecho de que el Decreto de Turismo en el Medio Rural que se acaba de mencionar, recoja en su Anexo 1 una serie de especialidades aplicables a los establecimientos de alojamiento en general, situados en el medio rural, tales

⁸⁴ En cuyo Anexo 1 se establece: “Albergue. Es una instalación para estancias cortas y dirigida básicamente a una persona usuaria especializada, interesado en el conocimiento de la comarca, en la naturaleza o en los modos de vida locales. Sus principales finalidades son acoger a visitantes y promocionar el uso público y los valores naturales del entorno. Complementariamente puede apoyar actividades de educación ambiental o similares. Dispondrá de facilidades de cocina para las personas usuarias, sin perjuicio de poder ofrecer además manutención y otros servicios. Se permitirá en ellas la habilitación de habitaciones triples o habitaciones de ocupación múltiple con literas de dos camas, hasta un máximo de ocho plazas por habitación y a razón de una cama-litera de dos plazas por cada 4 m² de superficie de habitación. Las instalaciones sanitarias pueden ser colectivas, pero separadas por sexo, con una relación de un aparato sanitario (inodoro, placa de ducha, y lavabo) por cada 7 plazas. Dispondrán además de estancias de uso social común, a razón de un mínimo de 1,5 m² por cada plaza reglamentaria.”

⁸⁵ Para mayor confusión terminológica existe una red de “albergues juveniles” de titularidad pública. Aunque estos están expresamente excluidos del DEH, conforme a su artículo 1.3,a).

como agroturismo, aulas de naturaleza, casa molino, casa cueva, cortijo, hacienda, granja-escuela, etcétera. No obstante, la posible duda aplicativa queda en este punto resuelta por el artículo 17.2 del propio Decreto de Turismo en el Medio Rural, que dispone expresamente que las prescripciones específicas de los establecimientos hoteleros “respecto de sus categorías y, en su caso, especialidades serán las establecidas en su normativa específica”; lo que remite a la aplicación en este punto del régimen de especialidades previsto en el DEH.

Por lo demás, en el Anexo 6 DEH se establecen los criterios de delimitación así como los requisitos para la clasificación en cada una de las especialidades previstas. Como no parece necesario ni oportuno examinar aquí detalladamente todas y cada una de las especialidades reguladas, exponemos, a título ilustrativo, los requisitos dispuestos para la clasificación de un establecimiento como de “congresos y negocios”. Conforme al citado Anexo, podrán obtener dicha especialidad los hoteles y hoteles-apartamentos que dispongan de los siguientes servicios e instalaciones: a) servicios de traducción; b) sala de conferencias; c) sala de reuniones; d) despachos para utilización de los usuarios; g) el 20% del total de las unidades de alojamiento podrán ser convertibles en despachos o salas de reuniones durante el día; h) servicio de secretaría; i) cambio de moneda; j) servicios médicos; k) servicio de información relativo a las líneas y horarios de medios de transporte, lugares de interés de la ciudad, restaurantes y especialidades, así como la puesta disposición del usuario de planos de la ciudad y guía de calles para su consulta.

2.3. Símbolos identificativos de la clasificación

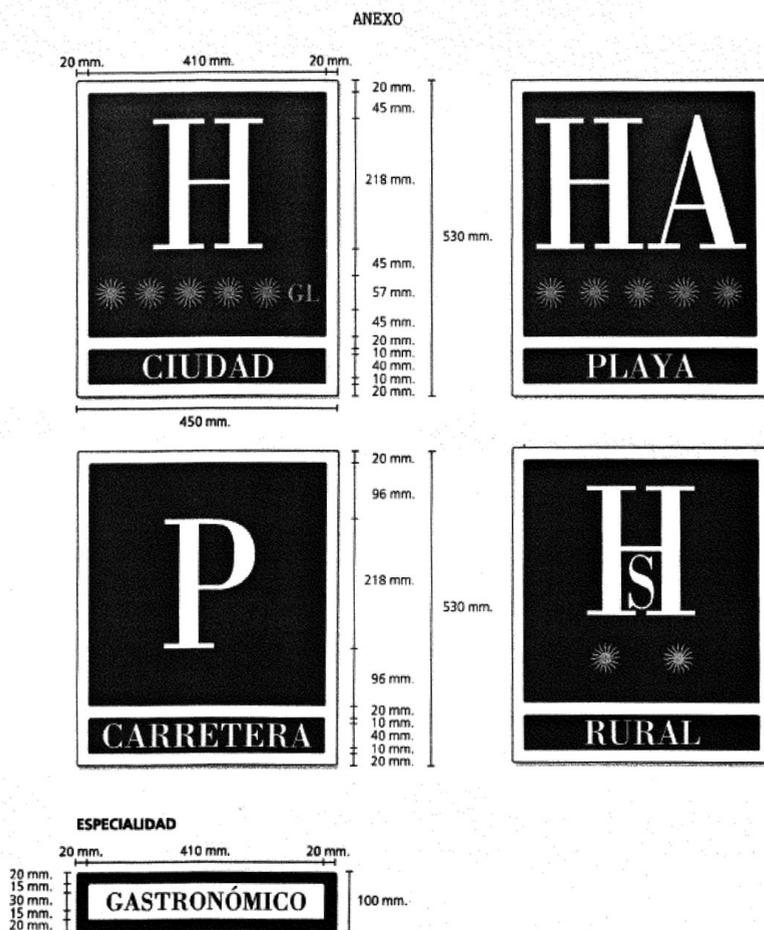
Los establecimientos hoteleros tienen la obligación de exhibir en el exterior de su entrada principal, en lugar destacado y visible, una placa identificativa de los tres elementos obligatorios de su clasificación: grupo, categoría y modalidad. Si además el establecimiento tiene reconocida una especialidad podrá colocar otra placa más pequeña, indicativa de la misma, junto a la placa principal anterior⁸⁶. Como ha notado FERNÁNDEZ RAMOS, “se trata de una medida también clásica de la legislación turística, con la evidente finalidad de servir de orientación a los usuarios”⁸⁷. Efectivamente, la exhibición de estos símbolos normalizados facilita al turista la identificación genérica de las características y nivel de calidad del establecimiento, lo que guarda relación con el derecho general de información sobre los servicios ofertados del turista como consumidor.

La propia LTA (artículos 24,g y 33.5) realza la importancia de este deber de los establecimientos de alojamiento, tipificando como infracción grave la utilización de distintivos diferentes a los que corresponda conforme a la clasificación reconocida al establecimiento (art. 71.10), y como infracción leve la falta de distintivos acreditativos de la clasificación de obligatoria exhibición o que, exhibidos, no cumplan las formalidades exigidas (art. 70.5).

⁸⁶ Todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 25 (“Placas identificativas”) y Anexo 7 (“Distintivos”) del DEH.

⁸⁷ Ob. cit., 2008, pág. 239.

Como es generalmente conocido, en las aludidas placas de color azul se representan los distintos grupos a través de las letras H (hoteles), HA (hoteles-apartamentos), Hs (hostales) y P (pensiones). La categoría se representa incluyendo debajo el número correspondiente de estrellas, que serán doradas en el caso de los hoteles y hoteles-apartamentos y plateadas para los hostales. En la parte inferior de la placa se indica la modalidad con la palabra correspondiente: playa, ciudad, rural o carretera.



Las citadas placas tienen unas características normalizadas establecidas por la Orden de la Consejería de Turismo de 25 de abril de 2005 (BOJA de 9 de mayo), tal como se muestra gráficamente en las siguientes imágenes:

2.4. Requisitos de los establecimientos hoteleros

2.4.1. *Requisitos comunes*

Atendiendo al DEH, así como a otras normas sectoriales, hay una serie de requisitos de carácter técnico que deben considerarse comunes para los establecimientos hoteleros, entre los que, sin ánimo de exhaustividad, cabe mencionar los siguientes:

- a) Establecer un Plan de Autoprotección que analice los posibles riesgos e incluya un plan de emergencia con instrucciones a seguir en el caso de situaciones de peligro o alarma. Una parte de la documentación de dicho Plan habrá de estar a disposición de los Servicios de Emergencia en un buzón situado visiblemente en la recepción. Por su parte, el personal del establecimiento deberá recibir instrucción adecuada acerca de las medidas a adoptar en caso de emergencia.
- b) Contar con unidades de alojamiento adaptadas a personas con discapacidad (conforme a las condiciones establecidas en el Decreto 293/2009, de 7 de julio, que regula las normas para la accesibilidad en las infraestructuras, el urbanismo, la edificación y el transporte en Andalucía), en la siguiente proporción: a) una unidad de alojamiento adaptada en establecimientos de hasta 75 unidades; b) dos unidades adaptadas en establecimientos de 76 a 150 unidades; c) tres unidades adaptadas en establecimientos de 151 a 300 unidades; d) en los establecimientos de más de 300 unidades de alojamiento se añadirá a las tres unidades mencionadas una unidad más por cada fracción de 100. Aunque no se trata de un requisito técnico, procede en este punto dejar constancia del derecho de las personas con disfunción visual de acceder y permanecer en los establecimientos hoteleros acompañados de perro guía.
- c) Los establecimientos deberán disponer de acceso, desde calle pavimentada, con un ancho mínimo de 5 metros de calzada, así como de aceras o arcenes de un ancho mínimo de 1,20 metros.
- d) La luminosidad mínima en las unidades de alojamiento habrá de ser de 80 lux por metro cuadrado.
- e) Los establecimientos deberán asegurar las necesidades de consumo de agua potable durante un mínimo de dos días, disponiendo para ello de depósitos con capacidad mínima de 100 litros por plaza y día cuando el suministro proceda de la red de abastecimiento municipal, o de 200 litros en otro caso. Deberán asimismo disponerse los mecanismos necesarios para minimizar el gasto de agua. En caso de que se utilice agua no potable en fuentes o riego, deberá informarse de tal circunstancia en el lugar adecuado.
- f) Por su parte, los hoteles y hoteles-apartamentos que cuenten con más de 40 unidades de alojamiento habrán de disponer de una instalación que permita la utilización de aguas regeneradas para dar servicio a los inodoros y, caso de contar con jardinería, también para dar servicio al sistema de riego, cuando exista una red municipal específica para tales aguas. En todo caso, los hoteles y hoteles-apartamentos ubicados en el ámbito territorial de la modalidad de playa, que tengan más de 100 unidades de alojamiento, deberán de disponer de una instalación que permita la utilización de aguas regeneradas para inodoros y riego.

2.4.2. Requisitos específicos en función del grupo y categoría

Junto a los requisitos comunes y a los vinculados a la modalidad y especialidad, ya examinados, en los anexos del DEH se establecen muy pormenorizadamente los requisitos específicos que deben reunir los establecimientos, dependiendo del grupo y en función de la categoría dentro de cada grupo. En concreto, los cuatro primeros anexos establecen, respectivamente, los requisitos exigibles a los hoteles, hostales, pensiones y a los hoteles-apartamentos, por este orden.

Tomando como referente el Anexo 1 –“Requisitos Mínimos Específicos para el Grupo de Hoteles”– por tratarse del más completo, cabe sistematizar su contenido en tres grandes apartados:

- A) Por una parte, se establecen los requerimientos estructurales que habrán de ser tenidos en cuenta por los técnicos correspondientes en el proyecto de diseño del edificio que ha de acoger el establecimiento hotelero. Para ello se han contemplado por separado cinco zonas significativas en los edificios destinados al alojamiento hotelero especificando a su vez, dentro de cada una de ellas, los requisitos que han de cumplir las distintas áreas o elementos de las mismas en función de la categoría del hotel. Las zonas y áreas o elementos objeto de atención son las siguientes:
- a) Zona de comunicaciones, que incluye la determinación de los requisitos de los accesos, vestíbulos, pasillos y escaleras.
 - b) Zona de usuarios, que fija las condiciones de las unidades de alojamiento y sus baños, de los aseos generales, y de los comedores y salones.
 - c) Zona de servicios, que atiende a las exigencias de los oficios de plantas y del depósito de equipaje.
 - d) Zona de aparcamiento o garaje.

Para cada uno de los elementos descritos se van estableciendo requisitos que pueden ser comunes para todos los hoteles (viniendo entonces normalmente establecidos en un texto) o que varían en función de la categoría (expresándose gráficamente en unas tablas).

Así, por ejemplo, respecto a las unidades de alojamiento se disponen como requisitos comunes a todas las categorías que:

- Deben tener iluminación y ventilación directa al exterior o patio.
- Deben disponer de un sistema efectivo de oscurecimiento.
- La altura de las puertas será como mínimo de 2,03 metros y deben abrirse como mínimo noventa grados.
- En las unidades con mansardas o techos abuhardillados, el 60% de su superficie tendrá, al menos, la altura indicada en la tabla reproducida más abajo y el resto será superior a 1,50 metros.

- En el cómputo de la superficie mínima preceptiva de los dormitorios no se incluirán las correspondientes a los salones y baños, pero sí se incluirá la superficie de los armarios, empotrados o no, hasta un máximo del 15% de la superficie de las unidades.
- Para que una unidad de alojamiento pueda ser considerada como «habitación con terraza» la superficie de la unidad deberá ser la mínima establecida para cada categoría, computándose separadamente la superficie de la terraza, cuya anchura mínima será de 1,30 metros.

Mientras que la dimensión exigida a las unidades de alojamiento varía en función de la categoría, recogiéndose las superficies mínimas en la siguiente tabla:

Dimensiones mínimas en unidades de alojamiento según la categoría	5*	4*	3*	2*	1*
Triples	22 m ²	20 m ²	19 m ²	18 m ²	15 m ²
Cuádruples	26 m ²	24 m ²	23 m ²	21 m ²	18 m ²
Individuales	10 m ²	9 m ²	8 m ²	7 m ²	7 m ²
Dobles	17 m ²	16 m ²	15 m ²	14 m ²	12 m ²
Suite Junior	29 m ²	26 m ²	25 m ²	23 m ²	20 m ²
Altura de los techos	2,70 m	2,60 m	2,50 m	2,50 m	2,50 m
Unidades con terraza: Superficie	4 m ²	4 m ²	3,30 m ²	3,30 m ²	3,30 m ²

Poniendo otro ejemplo, en relación con los baños de las unidades de alojamiento, son requisitos comunes a todas las categorías que dispongan permanentemente de agua corriente caliente y fría o que las bañeras y duchas cuenten con un sistema antideslizante, mientras que las superficies mínimas de los mismos varían en función de la categoría según la siguiente tabla:

Categorías	5*	4*	3*	2*	1*
Dimensiones mínimas baños	5 m ²	4,50 m ²	4 m ²	3,50 m ²	3,50 m ²

B) De otro lado, el anexo examinado establece una serie de requerimientos en relación con las instalaciones del establecimiento, como son las referidas a la climatización, la instalación telefónica o la de Internet⁸⁸. Igualmente se reproduce aquí el mismo esquema de determinación de unas exigencias comunes junto a otras que varían en función de la categoría del hotel, ilustrándose estas últimas en las correspondientes tablas. Por ejemplo, en relación con las instalaciones de “climatización, calefacción, refrigeración y agua caliente”, son requisitos comunes a todas las categorías el disponer de calefacción, refrigeración y agua caliente en todas las dependencias destinadas a los usuarios, incluidas las unidades de alojamiento, dispensándose a los hoteles que sólo abran en temporada de invierno de la instalación de refrigeración y a los que solamente abran en

⁸⁸ Las exigencias mínimas del DEH sobre Internet han quedado claramente obsoletas debido a la velocidad de los avances en la materia y su abaratamiento, siendo sobrepasadas actualmente por cualquier establecimiento con una mínima inversión (ej. instalación de wifi).

temporada de verano de la de calefacción. Mientras que la instalación de climatización se exige o no en función de la categoría, como se visualiza en la siguiente tabla:

Categorías	5*	4*	3*	2*	1*
Climatización en unidades alojamiento	Sí	Sí	No	No	No
Climatización en unidades de uso común	Sí	Sí	Sí	No	No

C) En tercer lugar, se incluyen las condiciones de los servicios que han de ser prestados en cada establecimiento, según sean comunes o en función de su categoría. De esta manera, se regulan los servicios de recepción y consejería, limpieza, atención en las habitaciones, restauración, lavandería, sanitarios, seguridad o mantenimiento. Así, por ejemplo, mientras que en todos los establecimientos el servicio de limpieza deberá realizarse con la frecuencia necesaria y, al menos, una vez al día, las exigencias sobre el servicio de habitaciones varían en función de la categoría:

Categorías	5*	4*	3*	2*	1*
Servicio habitaciones	24 h/día	Sí	Sí	No	No

Por lo que hace a los Hostales, el Anexo 2 establece los requisitos mínimos específicos para este grupo por referencia a los contenidos del Anexo 1, minorando sus exigencias e incluso, eximiendo del cumplimiento de algunas de ellas a estos establecimientos, por lo general, más modestos. De esta forma, a título de ejemplo comparable con los anteriormente expuestos, se señalan a continuación las superficies mínimas exigidas a las unidades de alojamiento y baños de los hostales según su categoría:

Categoría Hostales	2*	1*
<i>Dimensiones mínimas en unidades de alojamiento según la categoría</i>		
Superficie cuádruples (sin computar baño o aseo)	17 m ²	15 m ²
Superficie triples (sin computar baño o aseo)	14 m ²	13 m ²
Superficie dobles (sin computar baño o aseo)	11 m ²	10 m ²
Superficie individuales (sin computar baño o aseo)	6 m ²	6 m ²
<i>Dimensiones mínimas en baños o aseos según la categoría</i>		
Aseo (superficie mínima)	3 m ²	3 m ²

Por su parte, el Anexo 3 determina que a las Pensiones les son de aplicación los requisitos comunes establecidos en el Anexo 2 con las salvedades y peculiaridades que se indican en la correspondiente tabla. El examen de la misma permite comprobar que, en términos generales, a estos establecimientos se les exigen similares condiciones que a los hostales de una estrella salvo, quizás como detalle más significativo, la posibilidad de disponer de aseos compartidos.

Por último, en lo que respecta a los Hoteles-apartamentos, como ya se explicó, tienen que cumplir los requisitos propios de los hoteles (art. 31.2 DEH); esto es, los requisitos mínimos comunes y específicos por categorías establecidos en el Anexo 1. Junto a ello, tienen

que satisfacer además otros requisitos comunes y específicos en función de la categoría dispuestos particularmente para ellos en el Anexo 4, que están centrados en las especiales características que tienen que reunir las unidades de alojamiento de este grupo de establecimientos (cocinas, equipamientos, proporción baños/capacidad, salón-comedor).

2.4.3. Exenciones o dispensas

El estricto cumplimiento de todos los requisitos dispuestos para obtener una determinada clasificación, según el régimen descrito, puede resultar en ocasiones dificultoso desde el punto de vista técnico, o incluso imposible bajo determinadas circunstancias, so pena de que su ejecución podría vulnerar otras normativas sectoriales. Piénsese, por ejemplo, en el supuesto de que el establecimiento se pretenda implantar en un edificio que estuviera afectado por el régimen de protección de la legislación sobre patrimonio histórico, quedando condicionada en consecuencia su reforma y no pudiendo cumplir con alguno de los requisitos establecidos en el DEH. La imposibilidad de actuar sobre algún elemento estructural en estos casos puede impedir alcanzar una determinada clasificación a determinados establecimientos que, en su conjunto, cumplen e incluso superan el nivel de exigencias dispuestas para obtener la misma.

Para atender a este tipo de situaciones indeseadas, fruto de un sistema de clasificación quizás excesivamente rígido, la legislación turística tradicionalmente⁸⁹ ha previsto la posibilidad de que el promotor pueda solicitar a la administración competente en materia de turismo, de manera excepcional, la dispensa del cumplimiento de algunos de los requisitos establecidos.

En cualquier caso, conviene destacar, por un lado, el mencionado carácter excepcional de las dispensas y, por otro, como criterio implícito, que no deben desvirtuar el mantenimiento del nivel general de calidad del conjunto del establecimiento, conforme a su clasificación⁹⁰. A esto último, sin duda, contribuirá el que las medidas compensatorias previstas supongan la provisión de servicios adicionales a los exigidos para la clasificación pretendida. A lo anterior cabe añadir la previsión de medidas compensatorias que puedan servir a otros intereses generales, como pueden ser los de ahorro energético y mejora medioambiental.

En nuestra Comunidad, la LTA contempla expresamente la posibilidad de que la Consejería de Turismo, excepcionalmente, exonere a un concreto establecimiento del cumplimiento

⁸⁹ Como ha notado S. FERNÁNDEZ RAMOS, que incluye en cita una relación de antiguas normas estatales y andaluzas en las que la dispensa estaba prevista; ob. cit., 2008, pág. 237. Se trata asimismo de una previsión muy extendida en la legislación turística autonómica, como ha estudiado detenidamente C. SANZ DOMÍNGUEZ, cit., 2006, págs. 186 ss.

⁹⁰ Cfr. en este sentido E. GAMERO CASADO, cit., 2008, págs. 309-310; y C. SANZ DOMÍNGUEZ, cit., 2006, pág. 188.

de algunos de los requisitos exigidos para la obtención de una determinada clasificación (art. 33.2), dando así cobertura a la técnica de la anteriormente llamada dispensa, ahora denominada exención.

La propia Ley remite a desarrollo reglamentario la determinación tanto de los supuestos como de los requisitos de la mencionada exención. Dicho desarrollo se ha concretado a través del Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía (Decreto RTA). Al margen de las numerosas alusiones a la exención en la regulación de los diferentes trámites procedimentales, es en los artículos 18 y 19 de dicho Reglamento donde se establece la regulación sustantiva de la técnica en cuestión, ocupándose el primero de ellos de la delimitación de los supuestos y el segundo de los requisitos. Dado que el régimen de exenciones lógicamente resulta de aplicación además de a los establecimientos hoteleros a otros tipos de establecimiento (apartamentos, casas rurales, campings), el propio Decreto RTA completa la regulación de las exenciones añadiendo dos anexos a cada uno de los Decretos específicos reguladores de cada tipo de establecimiento. A través de dichos anexos se establecen, para cada caso, en primer lugar los requisitos cuyo cumplimiento puede ser objeto de exención y, en segundo lugar, las compensaciones que se exigen para reconocer la exención.

Así, en lo que hace al sistema de dispensas aplicable a los establecimientos hoteleros hay que atender al esquema regulatorio constituido por los artículos 18 y 19 del Decreto RTA y completarlo con lo dispuesto en los nuevos Anexos 8 y 9 del DEH⁹¹.

El sistema resultante va a permitir reducir el margen de discrecionalidad que la doctrina mayoritariamente venía atribuyendo a este instrumento⁹² y para su explicación es necesario atender al trinomio: A) supuestos de exención; B) requisitos dispensables; C) compensaciones.

A) El supuesto genérico necesario para plantear la exención es que exista imposibilidad o grave dificultad técnica⁹³ para cumplir el requisito objeto de dicha exención. Lo cual, normalmente, se podrá plantear en aquellos casos en los que el establecimiento se

⁹¹ El Decreto 162/2016, de 18 de octubre, ha modificado los artículos 18 y 19 del Decreto RTA. Por su parte, los Anexos 8 y 9 del DEH (que fueron añadidos al DEH por la Disposición final primera del propio Decreto RTA), también han sido modificados recientemente a través de la Orden de 11 de noviembre de 2016 de la Consejería de Turismo y Deporte.

⁹² Cfr., entre otros, C. SANZ SALLA, "Los sujetos del turismo: los establecimientos hoteleros y las empresas de alojamiento turístico de carácter no hotelero", en *Lecciones de Derecho del Turismo*, (Dir. R. García Macho y A. Recalde Castells), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 88; M. M. CEBALLOS MARTÍN, *La regulación jurídica...*, cit., 2002, pág. 124 (nota 115); C. SANZ DOMÍNGUEZ, cit., 2006, pág. 187; E. GAMERO CASADO, cit., 2008, pág. 309. S. FERNÁNDEZ RAMOS achacaba a la antigua regulación "la excesiva indeterminación de la previsión legal de uso de la dispensa", ob. cit., 2008, pág. 238.

⁹³ Lo que deberá justificarse mediante informe suficientemente motivado de técnico competente.

pretenda implantar en un inmueble preexistente o esté ya implantado y se pretenda su reclasificación.

Otro supuesto, que puede no ser infrecuente, es que el inmueble de acogida esté protegido conforme a lo establecido en la normativa reguladora del Patrimonio Histórico, y que sea ello lo que imposibilite el cumplimiento del requisito objeto de exención⁹⁴.

B) Por otra parte, no todo requisito resulta dispensable. Lógicamente no lo son los atinentes a medidas de seguridad, por ejemplo, o los relativos a instalaciones o a la prestación de servicios que nada tienen que ver con el supuesto de hecho explicado que, como se ha visto, está vinculado a limitaciones edificatorias (legales o técnicas). Teniendo en cuenta así el carácter restrictivo de las dispensas, es el nuevo Anexo 8 del DEH el que concreta los requisitos que pueden ser objeto de exención.

El único requisito, de entre los que anteriormente calificamos como comunes, cuya posible exención se contempla es el referido a la disposición de depósitos con capacidad mínima de 100 litros por plaza y día cuando el suministro proceda de la red de abastecimiento municipal, descrito supra.

Junto a ello, se fijan los requisitos “específicos” que pueden ser objeto de exención en relación con cada uno de los cuatro grupos de establecimientos hoteleros. Tomando como ejemplo ilustrativo el grupo hoteles hay, en primer lugar, un conjunto de requisitos dispensables relacionados con las superficies mínimas de las unidades de alojamiento o de sus baños o aseos para cuya aplicación, en buena parte de los casos, resulta necesario completarlo con las limitaciones establecidas en el artículo 19.3 del Decreto RTA. Esta última disposición condiciona la concesión de exenciones en materia de superficies a que el ochenta por ciento de dichas estancias cumplan con la superficie mínima establecida para la categoría declarada y que el veinte por ciento restante “no sufra una desviación superior al quince por ciento” de dicha superficie mínima.

En segundo lugar, podrá ser objeto de dispensa el cumplimiento de las superficies correspondientes a salones y comedores siempre que se mantenga, como mínimo, el ochenta por ciento de las superficies exigidas según categorías y que, en todo caso, se respete la superficie mínima común que estuviera establecida.

En tercer lugar, pueden ser objeto de exención los requisitos de anchura mínima de pasillos y escaleras, establecidos para cada categoría en el Anexo 1 del DEH, a condición de que cumplan, al menos, las medidas establecidas para dos categorías inferiores a la declarada. Así, por ejemplo, se podría admitir que la anchura de la escalera para usuarios exigida en un hotel de cinco estrellas (1,50 metros) se redujera a 1,30 metros, que es la

⁹⁴ Circunstancia que habrá de justificarse mediante acreditación del grado de protección emitida por el organismo con competencia en la materia.

exigida para un hotel de categoría de tres estrellas. En caso de no existir dos categorías inferiores, los requisitos de anchura de pasillos y escaleras podrán eximirse siempre que cumplan las dimensiones mínimas establecidas para estos elementos en el Código Técnico de la Edificación (art. 19.4 Decreto RTA).

Finalmente, se contempla la posible exención de otra serie de requisitos diversos relativos, por ejemplo, a la exigencia de marquesina o cubierta en la entrada principal de los hoteles de cinco estrellas, a la altura mínima de las unidades de alojamiento, a la dotación de oficinas en las plantas o a la distancia máxima al garaje cuando no esté situado en el mismo edificio del hotel.

C) Las exenciones deben compensarse incorporando al establecimiento instalaciones u ofertando servicios adicionales⁹⁵ a los que les corresponderían según la clasificación pretendida. El nuevo Anexo 9 del DEH establece el esquema de medidas compensatorias necesarias para la aceptación de la exención, distinguiendo dos supuestos a los que se exigen sistemas de compensación muy diferentes.

a) Para el supuesto de que el inmueble de acogida esté protegido conforme a la normativa reguladora del Patrimonio Histórico, el establecimiento deberá implantar un mínimo de tres, de entre las siguientes medidas compensatorias:

1. Dotación interpretativa del edificio o del elemento con protección.
2. Vinculación a los recursos/rutas monumentales o ambientales del municipio.
3. Iluminación artística.
4. Suelos visión restos arqueológicos.
5. Información sobre museos/exposiciones/actividades de relevancia del municipio.
6. Difusión vía web sobre la historia del edificio o elementos del mismo y su recuperación.
7. Gestión visitas guiadas en museos y bienes del patrimonio histórico del municipio.

b) Para el supuesto de rehabilitación de un inmueble de acogida no protegido, el establecimiento deberá implantar al menos dos medidas por cada requisito objeto de exención de entre una lista de compensaciones denominadas “genéricas”, que incluye:

1. Servicio de prensa nacional/extranjera en vestíbulos.
2. Revistas actualizadas en vestíbulos.
3. Canales internacionales.
4. Cafeteras/hervideros de agua con porciones.
5. Carta de almohadas con un mínimo de dos tipos.
6. Carta de colchones.
7. Servicio de planchado de ropa en unidades de alojamiento.

⁹⁵ Conforme al artículo 19. 2 del Decreto RTA, “los servicios complementarios que se introduzcan como medidas compensatorias deberán ser publicitados en material impreso en cada unidad de alojamiento y, en caso de existir, en la página web del establecimiento”.

8. Cargadores universales de baterías.
9. Secador de toallas.
10. Duchas de hidromasaje.
11. Bañeras con hidromasaje.
12. Restaurante temático.
13. Restaurante a la carta.
14. Menús especiales (niños, celíacos, vegetarianos, hipocalóricos, diabéticos, ecológicos).
15. Oferta de productos/platos elaborados con materias primas de producción local.
16. Servicios de comedor en terrazas (desayunos y cenas).
17. Cocina en directo.
18. Cenas temáticas o cena de gala semanal.
19. Servicio de comidas entre desayunos y almuerzos (lunch).
20. Servicio de cenas frías para llegadas tardías.
21. Servicio de picnic sustitutivo al almuerzo del régimen alimenticio.
22. Identificación de alimentos en el buffet en tres idiomas.
23. Identificación de ingredientes en el buffet en tres idiomas.
24. Presentación en mesas acorde a categoría (mise-en-place).
25. Decoración/presentación creativa del buffet mediante productos alimenticios.
26. Servicio de recepción exclusiva para grupos.
27. Sistema de información sobre servicios del establecimiento y recursos de la zona (soporte PDA, códigos QR).
28. Zona Wi-fi (con mobiliario de trabajo, dispositivos PC, tablets).
29. Tablets a disposición de clientes.
30. Información servicios establecimiento y recursos turísticos de la zona en soporte electrónico (tablet, smartphones).
31. Áreas de cortesía para entradas/salidas fuera del período de ocupación pactado.
32. Hilo musical en las unidades de alojamiento.
33. Hilo musical en las unidades de alojamiento por conexión tipo bluetooth.
34. Control de iluminación por tonos y colores.
35. Control automático de persianas o estores en las unidades de alojamiento.

Además de las anteriores, independientemente del número de requisitos objeto de exención, el establecimiento tendrá que implantar un total de cinco compensaciones de entre las denominadas “medioambientales”, que son:

1. Sistema de ahorro de consumo de agua (doble vaciado en WC, aireadores en grifos, grifos termostáticos).
2. Instalación para el uso de aguas regeneradas para servicios inodoros y en su caso para riego.
3. Sistema automáticos de cese de suministro eléctrico en unidades de alojamiento.
4. Control de iluminación por sensores de presencia.
5. Reguladores de potencia.
6. Control de iluminación exterior mediante sistemas automáticos de detección del grado de luz.

7. Iluminación exterior mediante sistemas solares.
8. Uso de energía solar para suministro de agua caliente.
9. Bombillas de ahorro de consumo.
10. Sistema de riegos automáticos por goteo subterráneo.
11. Reciclado de aguas para riego de jardines.
12. Recogida selectiva de residuos.
13. Recogida selectiva de residuos de acceso a clientes (incluido pilas y baterías).
14. Sistema de salinización electrónica de piscinas (reducción uso cloros).
15. Sistema de filtrado de aguas alternativos (arenas).
16. Certificaciones de sistemas de gestión medioambiental y/o sistemas de eficiencia energética que no sean exigidas por normativa sectorial.
17. Uso de productos de limpieza ecológicos, respetuosos con el medio ambiente, tales como los bajos en fosfatos o biodegradables.
18. Disponer de papel higiénico ecológico o libres de cloro.
19. Electrodomésticos consumo de clase A.
20. Mobiliario de Madera con etiqueta FSC.
21. Colchones materiales naturales.

Como se habrá podido comprobar, para el supuesto de inmuebles protegidos no se concretan cuántos requisitos pueden ser objeto de exención en base al establecimiento de tres medidas compensatorias que, por otra parte, parecen livianas y presentan escaso carácter compensatorio del nivel de calidad exigible conforme a la clasificación. Se entiende que la intención haya sido facilitar el enclave de establecimientos en edificios protegidos, en el entendimiento de que ello constituye un valor añadido en si mismo, pero el régimen de exención resultante adolece de una excesiva indeterminación.

Por el contrario, el sistema establecido para el supuesto de inmuebles no protegidos parece mejor ajustado al objetivo de establecer un régimen de exención con más elementos reglados, con su doble exigencia de dos medidas genéricas (que suponen servicios adicionales del concreto establecimiento) por cada requisito, más las cinco medidas de mejora medioambiental de las instalaciones, que suponen más bien compensaciones vinculadas al servicio de intereses generales relevantes.

Conforme al procedimiento de inscripción de los establecimientos hoteleros en el RTA, en una primera fase, el interesado habrá de presentar ante el Ayuntamiento correspondiente, junto a la solicitud de la licencia de obras, declaración responsable sobre la clasificación turística pretendida en la que deberá reflejar, en su caso, los requisitos objeto de exención y las medidas compensatorias a incorporar al establecimiento. Posteriormente, la Delegación Territorial correspondiente de la Consejería de Turismo emitirá un informe que habrá de pronunciarse, si es el caso, sobre la adecuación de los requisitos objeto de exención y de las medidas compensatorias a lo dispuesto en la normativa estudiada.

Por su parte, una vez terminadas las obras de rehabilitación, en una segunda fase, el interesado habrá de presentar nueva declaración responsable ya directamente ante la

Delegación Territorial correspondiente de la Consejería de Turismo incluyendo, en su caso, los requisitos relativos a la clasificación que son objeto de exención y las medidas compensatorias adoptadas, de conformidad con lo visto, para que se proceda a la inscripción del establecimiento en el RTA. A partir de ese momento, naturalmente, los servicios de inspección podrán requerir la documentación que consideren necesaria a efectos de comprobar la veracidad de lo manifestado en la declaración responsable, así como realizar las inspecciones *in situ* que correspondan.

2.5. Reglas relativas a su funcionamiento

Los establecimientos hoteleros están sujetos a las obligaciones que en general afectan a las empresas turísticas y que ya venido siendo examinadas en distintos lugares de esta obra, como son las relativas a la indicación de su clasificación en la publicidad y en los rótulos distintivos, la publicidad de los precios aplicados, el mantenimiento en buen estado de las instalaciones o el cuidado y el buen trato dado a la clientela, por citar algunas.

Junto a ello, conviene detenerse en una serie de aspectos que están muy específicamente relacionados con el funcionamiento de los establecimientos hoteleros, que no han sido tratados hasta el momento.

A) En primer lugar nos referiremos a ciertas obligaciones relacionadas con las operaciones de *check in*.

La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, dispone que las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades relevantes para la seguridad ciudadana, como es el caso de la de hospedaje, deberán llevar a cabo determinadas acciones de registro documental e información respecto a los clientes. La normativa reglamentaria de desarrollo ha establecido que los establecimientos de alojamiento turístico tienen la obligación de llevar un libro de registro de viajeros, debiendo de firmar un parte de entrada todas las personas que se alojen mayores de 16 años. Por su parte, la Orden del Ministerio del Interior de 3 de Julio de 2003 ha establecido el procedimiento para cursar los partes de entrada de viajeros y las instrucciones para gestionar el libro-registro mencionado.

Así pues, los establecimientos hoteleros han de solicitar a los clientes a su llegada su documentación (DNI o pasaporte) y rellenar un modelo de parte de entrada que recoge sus datos identificativos, presentándoselo a continuación a los mismos para su firma.

Una vez cumplimentados estos partes el establecimiento tiene que confeccionar con los mismos unos libros o cuadernos ordenados de forma correlativa. Dichos libros-registros tienen que ser conservados por el establecimiento por un plazo de tres años, quedando a disposición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que pueden acceder a su consulta.

Además de ello, los establecimientos tienen que transmitir la información recogida en los partes de entrada a las dependencias policiales en un plazo de 24 horas; es decir, diariamente. La Orden citada prevé distintas posibilidades en cuanto al modo de presentación de la aludida información, siendo hoy en día lo habitual su transmisión a través de una aplicación electrónica al centro de proceso de datos de la Dirección General de la Policía.

En cualquier caso hay que tener presente que las irregularidades en la cumplimentación de estos partes y registros constituyen una infracción leve sancionable con una multa de hasta 300 euros, y que la falta de cumplimentación de los mismos constituye una infracción grave sancionable con multa de hasta 30.000 euros, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1992 citada.

Por su parte, el DEH también indica la necesidad de inscripción del usuario en los establecimientos hoteleros, debiendo para ello presentar su documento de identificación. Adicionalmente establece el deber de entregar al usuario un *documento de admisión* en el que consten, como mínimo, los siguientes datos: a) la denominación, categoría y número de inscripción en el RTA del establecimiento; b) el número de la unidad de alojamiento asignada; c) el número de personas que ocuparán dicha unidad; d) el régimen alimenticio; e) las fechas de entrada y salida; f) el precio, aunque este último dato sólo es obligatorio cuando el alojamiento ha sido contratado directamente, por lo que no es necesario cuando se hubiera contratado a través de una agencia de viajes.

El establecimiento deberá guardar una copia de dicho documento, firmada por el usuario, durante un año, pudiendo en dicho período ser requerida por la inspección de turismo.

Finalmente, si el establecimiento cuenta con reglamento de régimen interior, se debe de informar al cliente de dicha circunstancia en el momento de su admisión.

- B) El período de ocupación de la unidad de alojamiento al que tiene derecho el usuario se extiende desde las 12 horas del día de llegada hasta las 12 horas del día de salida contratado, salvo que se acuerde individualmente otros horarios, circunstancia que debe reflejarse en el documento de admisión.

No obstante, la norma andaluza para paliar en parte los problemas reales que se les plantean a los establecimientos para preparar las habitaciones en temporada alta, teniendo en cuenta que hay clientes que salen a las 12 y otros que pretenden entrar a la misma hora, permite que, en períodos de máxima ocupación, la empresa puede retrasar la puesta a disposición de la habitación al usuario por un tiempo de dos horas máximo, es decir hasta las 14 horas.

La LTA establece entre las obligaciones de los usuarios la de respetar la fecha pactada de salida del establecimiento de alojamiento dejando libre la unidad ocupada (art. 22, c). Por su parte, el DEH anuda al incumplimiento de dicha obligación, cuando el usuario no abandone la habitación y prolongue la ocupación de la unidad de alojamiento por tiempo

superior a lo contratado, el surgimiento del deber de abonar una jornada más (art. 15.2 DEH). Se trata de una penalización de naturaleza civil propia de las obligaciones contractuales del contrato de hospedaje, de competencia estatal, por lo que, en nuestra opinión, es dudosa la competencia autonómica para establecer dicha cláusula⁹⁶. En todo caso, el supuesto constituye una posible incidencia dentro de la relación jurídica privada entre empresario-cliente, que habrá de resolverse en dicho contexto, y que no tiene repercusión en el ámbito administrativo, al no estar dicha conducta tipificada como infracción y no reconocerse al turista la condición de responsable de las infracciones en materia turística (art. 73 LTA). Cuestión distinta es que, naturalmente, el cliente puede decidir con el establecimiento la prolongación de su estancia en las condiciones pactadas de mutuo acuerdo.

C) De acuerdo con lo que ya se indicó con carácter general, los precios son fijados libremente por los titulares de los establecimientos hoteleros.

En los establecimientos hoteleros no podrá percibirse suplemento alguno de precio por la utilización de las piscinas y el mobiliario propio de las mismas o de los aparcamientos al aire libre no cubiertos dentro del recinto del establecimiento, cuando estas instalaciones sean obligatorias conforme a lo estudiado anteriormente. Por tanto, no debe cobrarse por el uso de la piscina si el establecimiento es de la modalidad playa pero sí se podría en el caso de un hotel de ciudad que disponga de piscina climatizada, por ejemplo.

La factura debe incluir el número de inscripción en el RTA del establecimiento, el número de habitación, y, desglosados por días y conceptos, los diversos servicios facturados, especificándolos por su descripción o mediante claves cuyo significado se incluirá en la propia factura. Los comprobantes de los distintos servicios prestados (en la cafetería, restaurante, etc.) deben estar en recepción a la disposición de los clientes que los soliciten en el momento de abonar la factura.

Las facturas tendrán una numeración correlativa, debiendo conservarse los duplicados de las mismas durante un año, en soporte papel o informático, a disposición de la inspección turística.

⁹⁶ Se trataría de otro supuesto "inmisión" de la normativa administrativa turística autonómica en el ámbito propio del derecho privado, que ya hemos cuestionado supra y hemos criticado en otro lugar; vid. J. SOLA TEYSSIERE, "Hacia un sistema armonizado...", cit., 2014, págs. 63 ss. En la misma línea crítica hace años que ya se pronunció D. BLANQUER CRIADO, "¿Ordenación o desordenación...", cit., págs. 298 ss. En este caso concreto el artículo 15.2 DEH establece una regla similar a la establecida en el artículo 10.3 de la Orden de 15 de septiembre de 1978, de Régimen de Precios y Reservas en Alojamientos Turísticos: "El cliente que no abandone a dicha hora (las 12:00) el alojamiento que ocupa se entenderá que prolonga su estancia un día más". Dicha Orden no ha sido formalmente derogada, por lo que, en principio, cabría entender que el DEH se ha limitado en este punto a reproducir una regla contractual establecida por la legislación estatal. El problema es que el Decreto andaluz 80/2010, de 30 de marzo, de *simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, que modifica diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior*, ha declarado expresamente la no aplicación de la citada Orden de 15 de septiembre de 1978 en Andalucía (Disp. Final tercera).

- D) En las unidades de alojamiento deberá colocarse información escrita sobre el plan de evacuación en caso de emergencia, los precios del alojamiento, las cartas de menús con sus precios, las tarifas de Internet, en su caso, así como sobre los servicios ofrecidos gratuitamente.
- E) Por último, en Andalucía es obligatorio que la empresa designe y mantenga al frente del establecimiento a un Director del mismo en los siguientes casos:
- En los hoteles de 5, 4 y 3 estrellas.
 - En los hoteles de 2 y 1 estrellas y hostales que tengan más de 40 habitaciones.
 - En los hoteles-apartamentos de 5, 4 y 3 estrellas con más de 10 unidades de alojamiento, y en los de 2 y 1 estrellas con más de 30.

El director actuará como interlocutor ante los usuarios y también ante la Administración turística. Los nombramientos y ceses de director han de ser comunicados a la Consejería de Turismo en un plazo de quince días.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV, *Derecho de las actividades turísticas*, (Coord. R. Pérez Guerra), ed. UOC, Barcelona, 2006.

BILBAO UBILLOS, J. M., «Prohibición de discriminación y derecho de admisión en los establecimientos abiertos al público», en ob. col. *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, (Coord. Carrasco Durán, M., Pérez Royo, F. J., Urías Martínez, J. y Terol Becerra, M. J.), Vol. I, ed. Aranzadi, Pamplona, 2006.

– “Prohibición de discriminación y relaciones entre particulares”, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 18, 2006.

BLANQUER CRIADO, D., “¿Ordenación o desordenación del turismo?”, *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001.

– “La ordenación jurídica de la calidad del turismo”, en ob. col. *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Tomo III, (Coord. F. Sosa Wagner), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

– *Derecho del Turismo*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

BLASCO ESTEVE, A., “Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares”, en ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

CALLAN, R. J., “Statutory hotel registration and grading: a review”, *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, V. 6, núm. 3, 1994.

CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*, ed. Universidad de Valladolid, Valladolid, 2000.

CEBALLOS MARTÍN, M. M., *La regulación jurídica de los establecimientos hoteleros*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2002.

CEBALLOS MARTÍN, M. M. y PÉREZ GUERRA, R., *El contrato turístico de alojamiento hotelero*, ed. Comares, Granada, 2001.

CORCHERO, M. y SANDÍN MORA, L., *Introducción al Derecho Turístico de Extremadura*, ed. Atelier, Barcelona, 2003.

DELGADO TRUYOLS, A., "Los Condohoteles en España: una nueva forma de propiedad", *Rev. El notario del siglo XXI*, núm. 58, diciembre 2014.

FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J., *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, Tomo IV, Madrid, 1974.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Régimen general de los servicios, establecimientos y empresas turísticas. La información turística. Los establecimientos de restauración", en ob. col. *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*, (Dir. S. Fernández Ramos; Coord. J. M. Pérez Monguió y S. Prados Prados), ed. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Derecho Administrativo del Turismo*, 6ª edición, ed. Marcial Pons, Madrid, 2013.

GAMERO CASADO, E., "Los establecimientos de alojamiento turístico", en ob. col. *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*, (Dir. S. Fernández Ramos; Coord. J. M. Pérez Monguió y S. Prados Prados), ed. Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008.

GUILLÉN CARAMÉS, J., "Algunos aspectos de la protección jurídica del turista", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 115, 2002.

NÚÑEZ-SERRANO, J. A., TURRIÓN, J. y VELÁZQUEZ, F. J., "Are stars a good indicator of hotel quality? Assymetric information and regulatory heterogeneity in Spain", *Rev. Tourism Management*, núm. 42, 2014.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., "Las empresas de alojamiento (I): hoteles, apartamentos turísticos y viviendas vacacionales", en ob. col. *Derecho Público del Turismo*, (Dir. J. M. Pérez Fernández), ed. Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004.

PÉREZ GUERRA, R., "La intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros: estudio comparativo en el Derecho turístico español", *Documentación Administrativa*, núm. 259-260, 2001.

PÉREZ GUERRA, R. Y CEBALLOS MARTÍN, M., *La intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros*, ed. Comares, Granada, 2000.

PÉREZ MARTEL, R. y GONZÁLEZ CABRERA, I., *El alojamiento turístico. Problemática y soluciones en la ejecución del contrato de hospedaje*, ed. La Ley, Madrid, 2008.

PIERRET, F., *About hotel classification systems*, publicado el 9 de enero de 2013 en el foro UNWTO AGORA, disponible en <http://www2.unwto.or/en/agora>.

RAMALLO MIÑÁN, E. P., *Manual Básico del Derecho Turístico*, ed. Tecnos, Madrid, 2013.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M. L., “Régimen jurídico-administrativo del derecho de admisión en establecimientos públicos. Especial referencia al caso andaluz”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 36, 2010.

ROMÁN MÁRQUEZ, A., “Los condicionamientos ambientales de los establecimientos de alojamiento turístico. Situación actual y propuestas para su mejora”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 283, 2013.

SANZ DOMÍNGUEZ, C., “La autorización y clasificación de establecimientos hoteleros en el Ordenamiento Español”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 62, 2006.

SANZ SALLA, C., “Los sujetos del turismo: los establecimientos hoteleros y las empresas de alojamiento turístico de carácter no hotelero”, en ob. col. *Lecciones de Derecho del Turismo*, (Dir. R. García Macho y A. Recalde Castells), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

SOCIÁS CAMACHO, J. M., *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, ed. BOE, Madrid, 2001.

SOLA TEYSSIERE, J., “Hacia un sistema armonizado de clasificación hotelera”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 88, 2014.

- “Los establecimientos hoteleros”, en ob. col. *Manual de Derecho Administrativo del Sector Turístico*, (Dir. S. Fernández Ramos; Coord. R. Pérez Guerra), ed. Tecnos, Madrid, 2013.
- *Ordenación Territorial y Urbanística de las Zonas Turísticas*, 2ª edición, ed. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.
- “La necesidad de un tratamiento urbanístico diferenciado del suelo de uso turístico”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 15, 2007.
- “La ordenación del turismo y sus relaciones con la legislación de ordenación del territorio, del urbanismo y de la protección del medio ambiente”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 53, 2004.

SUAY RINCÓN, J., “Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio. El caso de Canarias”, ob. col. *Ordenación y gestión del territorio turístico*, (Dir. D. Blanquer Criado), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

TUDELA ARANDA, J., “Los conceptos objetivos del Derecho del Turismo. Recurso turístico y actividad turística”, *El derecho del turismo en el Estado autonómico*, (Dir. J. Tudela Aranda), ed. Cortes de Aragón, Zaragoza, 2008.

- “La problemática jurídica de la calidad turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 23, 2003.

Capítulo VI. OTROS ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO

Francisco Miguel Bombillar Sáenz

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

SUMARIO

1. PREMISA DE PARTIDA.

2. EL RÉGIMEN DE LOS ESTABLECIMIENTOS NO HOTELEROS.

- 2.1. Apartamentos turísticos.
- 2.2. Viviendas con fines turísticos.
- 2.3. Campamentos de turismo.

3. INMUEBLES DE USO TURÍSTICO EN RÉGIMEN DE APROVECHAMIENTO POR TURNO.

4. BALNEARIOS.

5. ESTABLECIMIENTOS ESPECÍFICOS DE MEDIO RURAL.

- 5.1. Casas rurales.
- 5.2. Viviendas turísticas de alojamiento rural.
- 5.3. Establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos rurales.
- 5.4. Complejos turísticos rurales y villas rurales.
- 5.5. Campamentos de turismo rural.
- 5.6. Mesones rurales.

BIBLIOGRAFÍA

1. PREMISA DE PARTIDA¹

En las próximas líneas que conforman este capítulo nos vamos a ocupar de abordar, desde la perspectiva del Derecho Público, del Derecho Administrativo, el régimen jurídico en la Comunidad Autónoma de Andalucía de los apartamentos turísticos, las viviendas con fines turísticos, los campamentos de turismo, los bienes de uso turístico en régimen de aprovechamiento por turno y los balnearios; así como de los establecimientos específicos del medio rural: las casas rurales, las viviendas turísticas de alojamiento rural, los establecimientos hoteleros y los apartamentos turísticos rurales, los complejos turísticos rurales y las villas rurales, los campamentos de turismo rural y los mesones rurales. No es mi intención entrar aquí en aquellos otros aspectos propios del Derecho Privado (Derecho Civil o Derecho Mercantil)², si no en la intervención de la Administración pública que, imponiendo limitaciones, controles y garantías a los diferentes operadores, busca ordenar el sector del turismo con el fin de salvaguardar los derechos de los usuarios y consumidores.

Nuestras reflexiones partirán de lo previsto a este respecto en el Ordenamiento jurídico andaluz³, a cuyo vértice se sitúa la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía⁴ (en adelante, LTA), desarrollada por un amplio *corpus* de rango reglamentario. Esta normativa autonómica, muy prolija y técnica, paulatinamente ha ido desplazando a la vieja y desfasada regulación dictada en su día en este campo desde el Estado⁵. Es más, también ella ha debido de adaptarse a la desregulación de numerosos aspectos portada de la mano, fundamentalmente, del Derecho de la Unión Europea⁶ para implantar una cierta liberalización del sector turístico.

¹ Parte de las ideas aquí expuestas encontraron una primera sede en el capítulo «Otros establecimientos de alojamiento turístico», elaborado por J.J. GUTIÉRREZ ALONSO & F.M. BOMBILLAR SÁENZ para el Manual de Derecho Administrativo del sector turístico, publicado por la editorial Tecnos bajo la dirección de S. FERNÁNDEZ RAMOS, Madrid, 2013, pp. 135-148.

² Por todos, me remito al conocido Manual de AURIOLES MARTÍN, A.: *Introducción al Derecho Turístico: Derecho Privado del Turismo*, Tecnos, Madrid, 2005.

³ No es el objeto de este trabajo exponer el régimen competencial de la Comunidad Autónoma andaluza en este terreno. A este respecto, consúltese, por ejemplo, PÉREZ GUERRA, R. & CEBALLOS MARTÍN, M. M.: «A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de Turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: el ejercicio de competencias turísticas por la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 27, 1996, pp. 95-170; así como los apartados correspondientes de esta obra colectiva.

⁴ BOJA núm. 255, de 31 de diciembre de 2011.

⁵ A modo de muestra, tengamos presentes el Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales (BOE núm. 269, de 9 de noviembre de 1982); la Orden de 28 de julio de 1966 por la que se aprobó la Ordenación Turística de los Campamentos de Turismo (BOE, núm. 190, de 10 de agosto de 1966); el Decreto 2253/1974, de 20 de julio, sobre organización de campamentos, albergues, centros de vacaciones, colonias y marchas juveniles (campings) (BOE núm. 195, de 15 de agosto de 1974); o el Real Decreto 2545/1982, de 27 de agosto, sobre creación de campamentos de turismo («campings») (BOE núm. 242, de 9 de octubre de 1982).

Todo este *corpus* normativo quedó derogado (aunque ya sólo se aplicaba, en su caso, de manera supletoria) por mor del Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio (BOE núm. 30, de 4 de febrero de 2010).

⁶ Lo que ponen de manifiesto, entre otros, TORRES CAZORLA, M^l. & BENAVIDES VELASCO, P.: «La incidencia en la normativa comunitaria en materia turística en el Ordenamiento Jurídico español», en *Veinticinco años de*

Así, piénsese, por todas, en la normativa en materia de liberalización de servicios en el mercado interior⁷ o de unidad de mercado⁸. La aplicación de estas nuevas directrices ha conllevado una liberalización del sector, una fuerte y lógica simplificación administrativa⁹, traducida, entre otras cuestiones de calado, en que la autorización administrativa previa,

impacto del Derecho comunitario en el Derecho español (Dir. C.F. MOLINA DEL POZO), Liceus, Madrid, 2010, pp. 536-554.

⁷ La Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interno, ha sido objeto de transposición en el Ordenamiento jurídico español a través de las conocidas como Ley Paraguas y Ley Ómnibus, a saber: la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE núm. 283, de 24 de noviembre de 2009) y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE núm. 308, de 23 de diciembre de 2009).

En Andalucía, por su parte, hemos de prestar atención al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, que modifica diversas leyes para la transposición en Andalucía de esta Directiva (BOJA núm. 250, de 24 de diciembre de 2009); al Decreto 80/2010, de 30 de marzo, sobre simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos en materia de turismo para su adaptación al referido Decreto-Ley 3/2009 (BOJA núm. 69, de 12 de abril de 2010); y a la Ley 3/2010, de 21 de mayo, por la que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de esta Directiva (BOJA núm. 111, de 8 de junio de 2010).

Sobre esta Directiva se han pronunciado diversos y relevantes autores. Quiero destacar aquí, en particular, por lo que a este terreno afecta, la magnífica contribución de mi Maestro BARRANCO VELA, R. (Dir.), BULLEJOS CALVO, C. & CAMPOS SÁNCHEZ, M.Á. (Coords.): *Espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos: régimen jurídico de la intervención administrativa tras la Directiva 2006/123/CE, de servicios en el mercado interior*, El consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Madrid, 2011.

⁸ Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013). Desde la Consejería de Turismo de la Junta de Andalucía se está trabajando en la actualidad en la adaptación a esta Ley del entramado normativo andaluz.

Sobre esta norma se han pronunciado, entre otros, autores como ALONSO MÁZ, M^aJ. (Dir.): *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, La Ley, Madrid, 2014; FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «Unidad de mercado y libertades de empresa y de circulación en la Ley 20/2013 de 9 de diciembre», REDA, núm. 163, 2014, pp. 110 y ss.; CARLÓN RUIZ, M.: «Los mecanismos de protección de la unidad de mercado en el seno de la Ley 20/2013», REDA, núm. 165, 2014, pp. 149 y ss.; MUÑOZ MACHADO, S.: «Sobre el restablecimiento legal de la unidad de mercado», REDA, núm. 163, 2014, pp.11 y ss.; REBOLLO PUIG, M.: «La libertad de empresa tras la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado», REDA, núm. 163, 2014, pp. 23 y ss.; TORNOS MAS, J.: «La Ley 20/2013, de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. En particular el principio de eficacia», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 19, 2014, pp. 163 y ss.; PADRÓS I REIG, C., MACÍAS CASTAÑO, J.M^a: «Los instrumentos administrativos de garantía de la unidad de mercado», RAP, núm. 194, 2014, pp. 113 y ss.; o SOLA TEYSSIERE, J.: «Unidad de mercado y supervisión administrativa de las actividades económicas», RAP, núm. 197, 2015, pp. 142-145.

En especial, por lo que a los servicios turísticos se refiere, reenviamos a los trabajos de MARZAL RAGA, C.R.: «La unidad de mercado en materia turística», *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de garantía de la unidad de mercado* (Dir. M. J. ALONSO MAS), La Ley, Madrid, 2014, pp. 705-743; y, en especial, JIMÉNEZ SOTO, I.: «Ordenación de los servicios turísticos: competencias administrativas y unidad de mercado», ponencia del XXI Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, disponible en la URL: <http://deje.ua.es/derecho-administrativo/documentos/ponencias-congreso-profesores-administrativo/ponencia-ignacio-jimenez-soto.pdf> (con acceso el 30 de junio de 2016).

⁹ Sobre este particular, véase CIERCO SEIRA, C.: «Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de la Administración electrónica», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 19, 2009; o MELLADO RUIZ, L.: «Directiva de Servicios y simplificación administrativa: un paso adelante en la racionalización de la organización y actuación administrativa», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 317, junio 2011.

antes siempre exigible, ha pasado a un segundo plano en pos de la declaración responsable (para los campamentos de turismo, casas rurales, complejos turísticos rurales o viviendas de uso turístico) y la comunicación previa (para las viviendas turísticas de alojamiento rural), sin perjuicio de las facultades de control e inspección a realizar con posterioridad atribuidas a la Administración (la responsabilidad del cumplimiento de las exigencias turísticas recae, pues, sobre el promotor), o en que la inscripción en el registro correspondiente ha adquirido un carácter declarativo o de mera eficacia probatoria frente a los efectos constitutivos otorgados previamente¹⁰.

2. RÉGIMEN DE LOS ESTABLECIMIENTOS NO HOTELEROS.

2.1. Apartamentos turísticos

La LTA establece que son apartamentos turísticos aquellos establecimientos, no hoteleros¹¹, destinados a prestar el servicio de alojamiento turístico, compuestos por un conjunto de unidades de alojamiento que cuentan con mobiliario e instalaciones adecuadas para la conservación, elaboración y consumo de alimentos y bebidas, además de otros requisitos establecidos a nivel reglamentario (art. 44.1 LTA).

Los apartamentos turísticos se regulan en Andalucía por el Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos¹² (en adelante, DAT). La normativa andaluza establece, entre otras cosas, la obligación de inscripción en el Registro de Turismo

¹⁰ JIMÉNEZ SOTO, I.: «Ordenación de los servicios turísticos: competencias administrativas y unidad de mercado», *op. cit., in totum*. Resulta de gran interés la siguiente reflexión del autor, recogida en la p. 40: «podemos calificar de sutil el modo que han tenido los legisladores para determinar el carácter obligatorio de inscripción de las empresas en el Registro, sin incurrir en la trasgresión de la unidad de mercado, porque lógicamente si las empresas están obligadas a inscribirse, el incumplimiento del acto, activaría el mecanismo sancionador, con lo cual estaríamos exigiendo el requisito de la inscripción en un registro para ejercer una actividad que, como decíamos anteriormente, iría en contra de la LGUM; por lo que para sortear esta dificultades, se ha considerado actividad clandestina la publicidad por cualquier medio de difusión, sin haber cumplido con el deber de presentar la declaración responsable donde manifiesta el cumplimiento de los requisitos para que, de oficio se produzca la inscripción (art. 38.2 Ley 13/2011), luego el mecanismo sancionador no se activa por la no inscripción sino por la no presentación de la declaración responsable que impide la inscripción». Volveremos sobre ello más adelante.

¹¹ Véase, *a sensu contrario*, SANZ DOMÍNGUEZ, C.: «La autorización y clasificación de los establecimientos hoteleros en el ordenamiento español», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 62, 2006, pp. 143-200.

¹² BOJA núm. 90, de 11 de mayo de 2010. En la redacción dada por la Orden de 16 de diciembre de 2013, por la que se modifican varios anexos del Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros y del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos, de la Consejería de Turismo y Comercio (BOJA núm. 1, 2 de enero de 2014); por el Decreto 143/2014 de 21 de octubre de 2014, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía (BOJA núm. 220, 11 de noviembre de 2014); y por el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos (BOJA núm. 28, de 11 de febrero de 2016).

de Andalucía (en adelante, RTA), así como una clasificación en grupos, categorías, modalidades y, opcionalmente, en especialidades, como expondremos a continuación.

Lo importante aquí, igual que sucede con las viviendas con fines turísticos, es distinguir esta figura de un mero *arrendamiento*. La Administración turística no entra en el simple alquiler de una vivienda, con carácter ocasional y a título individual, y sin llevar aparejado ningún tipo de servicio complementario. Para que se produzca esta intervención administrativa es necesario que el apartamento o vivienda se destine, con carácter habitual, a un uso turístico, así como que comporte, además, para la otra parte de la relación contractual la recepción de una serie de servicios complementarios¹³.

Según su tipología constructiva y configuración, se distinguen las siguientes unidades de alojamiento: *Apartamentos, Villas, Chalés, Bungalós* o *Inmuebles análogos* (art. 44.2 LTA). Aquí ya no resulta de aplicación el dictado de los preceptos del Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, sobre ordenación de apartamentos y viviendas vacacionales ni de la Orden de 17 de enero de 1967, por la que se aprueba la ordenación de los apartamentos, bungalows y otros alojamientos similares de carácter turístico, ambas, capitales en la regulación de esta figura¹⁴, quedaron derogadas en 2010¹⁵.

La normativa andaluza diferencia, a su vez, los siguientes grupos de establecimientos de apartamentos turísticos:

- *Edificios/complejos* (en el caso de varios edificios): establecimientos integrados por tres o más unidades de alojamiento y que ocupan la totalidad o parte independiente de un edificio o de varios, disponiendo de entrada propia y, en su caso, ascensores y escaleras de uso exclusivo (art. 44.3.a LTA). Con categorías que van desde una a cuatro llaves (art. 11.1 DAT).
- *Conjuntos*: establecimientos integrados por tres o más unidades de alojamiento ubicadas en un mismo inmueble o grupo de inmuebles, contiguos o no, ocupando sólo una parte de los mismos (art. 44.3.b LTA). Con categorías que van desde una a dos llaves (art. 11.2 DAT).

¹³ PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: «Las empresas de alojamiento (I): hoteles, apartamentos turísticos y viviendas vacacionales», *Derecho Público del Turismo* (Dir. J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ), Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2004, pp. 226 y ss.

¹⁴ De acuerdo con GAMERO CASADO, E.: «Los establecimientos de alojamiento turístico», *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, pp. 338 y ss.

¹⁵ Por medio del Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, ya referido.

Estas instalaciones quedan sometidas al *principio de unidad de explotación* (art. 5 DAT)¹⁶, definido como la afectación a la prestación del servicio de alojamiento turístico de la totalidad de las unidades de alojamiento integrantes de la edificación, o parte independiente y homogénea de la misma, ocupada por cada establecimiento, siendo ejercida la gestión del conjunto por una única empresa titular.

En este sentido, hay que apuntar que, de acuerdo con el artículo 7 del DAT, tendrán la consideración de empresas explotadoras de establecimientos de apartamentos turísticos las personas físicas o jurídicas, propietarias o no¹⁷ (ello no implica ya el abono de una fianza para responder de la correcta prestación de los servicios¹⁸) de los apartamentos, que presten de forma habitual (a la luz del art. 7.2 DAT, cuando se ofrezca la prestación del servicio de alojamiento a través de cualquier medio de difusión o publicitario o cuando se facilite alojamiento en una o más ocasiones dentro del mismo año por tiempo que, en conjunto, exceda de un mes) y profesional servicios de alojamiento en los mismos facilitando, mediante precio, uso o disfrute ocasional de los mismos a los usuarios y que consten como tales en la pertinente inscripción de estos establecimientos en el RTA (art. 7.1 DAT)¹⁹.

De acuerdo con su ubicación, los establecimientos de apartamentos turísticos se clasifican en las modalidades de (art. 12.1 DAT):

- *Playa* (arts. 13 y 17 DAT). Se encuentran situados a una distancia igual o menor a 1.500 ms. de la ribera del mar²⁰ y resultan conformes con la ordenación territorial

¹⁶ Su incumplimiento lleva aparejada la revocación de la autorización de apertura de este establecimiento turístico. Véase a este respecto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares de 31 de mayo de 2006. Reseña de M^a J. GALLARDO CASTILLO en *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 1, enero 2009, pp. 77-78.

¹⁷ En el paseo de la Playa de San Cristóbal de Almuñécar, en la provincia de Granada, la Diputación Provincial de Granada dispone de un complejo de apartamentos turísticos públicos, integrado por 62 casas vacacionales, que durante dos décadas ha llegado a acoger, anualmente, 3.500 mayores y personas con discapacidad de la provincia integrados dentro del programa gratuito de vacaciones sociales *Turismo Tropical*. Tras la rescisión por esta Corporación del contrato con la empresa que los gestionaba por incumplimiento, en la actualidad permanecen cerrados.

¹⁸ Este era un requisito que recogía el artículo 3 del derogado Real Decreto 2877/1982, de 15 de octubre, de ordenación de apartamentos turísticos y de viviendas turísticas vacacionales (BOE núm. 269, de 9 de noviembre de 1982) cuando la titularidad de la empresa explotadora no correspondiese a las mismas personas físicas o jurídicas propietarias de los alojamientos, o a Administradores de Fincas o Agentes de la Propiedad Inmobiliaria Colegiados.

¹⁹ No tendrán tal consideración los titulares de uno o dos apartamentos ubicados en un mismo inmueble o grupo de inmuebles que ofrezcan mediante precio el servicio de alojamiento de forma habitual y con fines turísticos, entendiéndose, en este caso, que se destinan a viviendas con fines turísticos (art. 7.3 DAT).

²⁰ Definida en el artículo 3.1. b) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988). Véase también sobre este particular los dictados de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino (BOE núm. 317, de 30 de diciembre de 2010), analizada con detalle por ARANA GARCÍA, E., SANZ LARRUGA, J. y NAVARRO ORTEGA, A. (Coords.): *La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Thomson Reuters-Civitas, Madrid, 2012.

y urbanística²¹. Será la Consejería de Turismo la que, mediante resolución motivada, podrá ampliar esa distancia si concurren circunstancias territoriales o regímenes especiales de protección que así lo aconsejan y siempre que quede garantizado el acceso a la playa.

Cualquiera que sea su categoría, salvo los situados en suelo urbano consolidado, deberán disponer de 110 m² de suelo de parcela neta por cada unidad de alojamiento, excepto en los establecimientos de categoría de cuatro llaves, donde será necesario 150 m² de suelo de parcela neta.

Es obligatoria la existencia de garaje o aparcamiento, cubierto y vigilado, para los usuarios, en una proporción no menor de una plaza por cada dos unidades de alojamiento, así como zona ajardinada y piscina.

- *Ciudad* (art. 14 DAT). Aquellos que no estando clasificados en ninguna otra modalidad, están situados en suelo clasificado como urbano o, en ejecución del planeamiento, en suelo urbanizable ordenado y urbanizable sectorizado. No obstante, en núcleos de población de más de 20.000 habitantes, podrán inscribirse en el RTA en esta modalidad los establecimientos de apartamentos turísticos que se ubiquen dentro del referido ámbito territorial cuando las características de la demanda a la que dirijan sus servicios, su localización y su propia estrategia de mercado así lo justifiquen.
- *Rural* (arts. 15 y 18 DAT). Aquellos situados en el medio rural. Se atienen a lo dispuesto en el Decreto 20/2002, así como a los demás requisitos generales aplicables a los alojamientos turísticos rurales. Al final de este trabajo nos ocuparemos de abordar los mismos.
- *Carretera* (art. 16 DAT). Aquellos que se encuentran situados en las áreas o zonas de servicio²². En esta modalidad se incluyen los establecimientos que se ubican en los Centros o Estaciones de Transporte de Mercancías²³.

²¹ En Andalucía, hemos de tener en cuenta a este respecto el tenor de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (BOJA núm. 154, de 31 de diciembre de 2002). En adelante, LOUA. Por todas, nos remitimos a la obra de TORRES LÓPEZ, M.A. y ARANA GARCÍA, E. (Coords.): *La disciplina urbanística en Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

Sobre el turismo y la ordenación urbanística, véase BLASCO ESTEVE, A.: «Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares», en *Derecho y turismo* (Coord. F. J. MELGOSA ARCOS), Universidad de Salamanca, pp. 385-436; PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: «El turismo y la ordenación urbanística», en *Derecho Público del Turismo*, op. cit., pp. 105-124; o SUAY RINCÓN, J.: «Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio. El caso de Canarias», en *Ordenación y gestión del territorio turístico* (Dir. D. V. BLANQUER CRIADO), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 287-352.

²² Artículos 13 y 14 de la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía (BOJA núm. 85 de 26 de julio de 2001).

²³ Artículos 8 y 10 de la Ley 5/2001, de 4 de junio, de Áreas de Transporte de Mercancías de Andalucía (BOJA núm. 69 de 19/06/2001).

En el terreno de las especialidades (anexo IV DAT), atendiendo a las características arquitectónicas del edificio (anexo IV, apartado 1, DAT), hablaremos de *monumentos e inmuebles protegidos* (situados en bienes inmuebles sujetos a la normativa en materia de Protección del Patrimonio Histórico de Andalucía²⁴); de acuerdo con los servicios prestados y la tipología de la demanda (anexo IV, apartado 2, DAT), clasificaremos los mismos en establecimientos de apartamentos turísticos de *naturaleza* (ubicados en un espacio natural protegido, siempre que orienten su oferta a la realización de actividades en contacto con la naturaleza, incorporando servicios a tal efecto), *deportivos* (cuenten con las instalaciones suficientes para la práctica de al menos dos deportes, excluidos la natación y los deportes de mesa) y *familiares* (que han de contar, entre otras instalaciones y servicios, con parque infantil, servicio de guardería, servicio de animación, menú infantil o cunas gratuitas y obligatorias); mientras que, por último, si acudimos a la modalidad en la que esté clasificado este establecimiento (apartado 3), podemos apuntar las categorías de *rural* y *casas-cueva* (anexo IV, apartado 3, DAT).

Otro aspecto a destacar de esta opción o alternativa turística, es el de los distintivos. Las características y dimensiones de las placas identificativas de los grupos, categorías, modalidades y especialidades, como suele ser habitual, se determinarán mediante Orden de la Consejería de Turismo. Los apartamentos turísticos pertenecientes al grupo edificios/complejos (art. 22, puntos 1 y 2, DAT) deberán exhibir una placa identificativa normalizada en la parte exterior de la entrada principal, en lugar destacado y visible, en la que figure el grupo, la categoría y la modalidad. En los establecimientos pertenecientes al grupo conjuntos, esta placa se colocará en la parte exterior de la entrada del edificio o edificios en que se encuentren las unidades de alojamiento, figurando la relación numerada de las mismas. Se podrá colocar otra placa en la entrada propia de cada una de las unidades de alojamiento.

Los establecimientos de apartamentos turísticos contarán necesariamente con una conserjería-recepción, centro de relación con los usuarios turísticos, salvo (art. 23.1 DAT):

- a) Los establecimientos pertenecientes al grupo edificios/ complejos y categoría de una o dos llaves que cuenten con menos de diez unidades de alojamiento.

²⁴ Sobre la relación entre Patrimonio Histórico y Turismo, a modo de muestra, me remito a la obra pionera de referencia a este respecto: BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *La ordenación turística del patrimonio histórico*, Civitas, Madrid, 1990. Véase también CAMPESINO, A., RENGIFO, J. I., & SÁNCHEZ, M.: «Turismo y patrimonio: entre el perjuicio y el beneficio», en *Actas del Congreso de Turismo Rural y Turismo Activo*, Ávila, Junta de Castilla y León, 1995, pp. 237-247; SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. & GARCÍA VARGAS, P.: «La tutela del patrimonio arquitectónico tradicional en la normativa sobre patrimonio cultural: un repaso a las novedades de derecho autonómico», en *I Congreso Internacional "El patrimonio cultural y natural como motor de desarrollo: investigación e innovación"* (Coord. A. PEINADO HERREROS), Jaén, 2012, pp. 610-624; o VICENTE ELÍAS, L. «Patrimonio etnográfico y turismo rural», en *Desarrollo local, turismo y medio ambiente* (Coords. G. VALCARCEL-RESALT, M. A. TROITÍÑO y L. ESTEBAN), Diputación Provincial de Cuenca, 1993; así como, aunque referido a la realidad normativa extremeña, el trabajo de CORCHERO, M. & SANDÍN MORA, L. «Turismo y Patrimonio Histórico y Cultural. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura», en *IV Congreso de Turismo, Universidad y Empresa. La diversificación y descentralización del sector turístico* (Dir. D. BLANQUER), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 377-405.

- b) Los establecimientos pertenecientes al grupo conjuntos cuyas unidades de alojamiento se encuentren ubicadas en distintos edificios o complejos, sin que en ninguno de ellos, aisladamente considerado, se alcance la cifra de diez unidades de alojamiento.

La conserjería estará debidamente atendida por personal capacitado, al que corresponderá, en todo caso, las siguientes funciones (art. 23.2 DAT):

- a) Atender las reservas de alojamiento.
- b) Recibir a los usuarios y formalizar con los mismos el documento de admisión²⁵. Como sucede con otros establecimientos turísticos, los responsables de esta actividad tendrán que disponer de libros-registro y partes de entrada de las personas viajeras²⁶, así como presentar o remitir el parte de entrada de viajeros a las Comisarías de Policía o Puestos de la Guardia Civil, en su caso. Los impresos de partes de entrada de viajeros deben ajustarse a un modelo ya existente, y que incluye los siguientes datos: los datos de identificación del viajero, en los que se comprenden el número, tipo, y fecha de expedición del documento de identidad presentado, nombre y apellidos, sexo, y la fecha y país de nacimiento, los de identificación del establecimiento (en su caso datos del Titular) en que se hospedó y la fecha de entrada del viajero en la misma. Este documento debe ser cumplimentado y firmado por toda persona mayor de 16 años de edad que se aloje en el apartamento, y quedará en su poder a efectos de confección de un libro-registro (encuadrándose con un mínimo de 100 hojas y máximo de 500). Se ordenarán de forma correlativa, y se conservará durante un plazo de tres años. La información contenida en estas hojas-registros deberá ser comunicada por cualquiera de los sistemas que a continuación se detalla a las dependencias policiales dentro de las 24 horas siguientes al comienzo del alojamiento de cada viajero²⁷.
- c) Custodiar las llaves de las unidades de alojamiento.
- d) Expedir factura²⁸ y percibir su importe.
- e) Atender las posibles quejas y reclamaciones²⁹.
- f) Facilitar información sobre los recursos turísticos de la zona³⁰.

²⁵ En dicho documento se hará constar, al menos: «el nombre, categoría y número de inscripción del establecimiento, la identificación de la unidad de alojamiento, el número de personas que la van a ocupar, las fechas de entrada y salida y, cuando el contrato se haya suscrito entre la persona usuaria y la empresa explotadora, el precio y régimen de estancia contratada, entregándose en este supuesto el documento original a modo de contrato» (art. 24.2 DAT).

²⁶ De acuerdo con la Orden INT/1922/2003, de 3 de julio, sobre libros-registro y partes de entrada de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos (BOE núm. 165, de 11 de julio de 2003).

²⁷ Ello es posible presentando directamente o cursando por Correos las hojas registro, transmitiendo las mismas mediante fax, entregando directamente esta información en soporte magnético o mediante su transmisión vía Internet.

²⁸ Véase artículo 27 del DAT.

²⁹ Véase artículo 28 del DAT.

³⁰ Además, en cada unidad de alojamiento se pondrá a disposición de los usuarios material impreso conteniendo, al menos, la siguiente información (art. 29 DAT): a) Las vías de evacuación previstas para casos de emergencia. b) La tarifa de precios vigente, con indicación de si éstos incluyen los impuestos correspondientes

La persona que ostente la dirección del apartamento turístico³¹ será responsable de la gestión del establecimiento debiendo velar por su buen funcionamiento, la correcta prestación de todos los servicios, y el cumplimiento de las normas turísticas vigentes, incluido, en su caso, el reglamento de régimen interno del establecimiento³². Asimismo, actuará como su representante en las comunicaciones con la Consejería (art. 30.2 DAT).

El plazo de duración de la estancia, reflejado en el documento de admisión, será el que libremente se hubiera acordado entre las partes en el momento de la contratación, sin que en ningún caso pueda superar los cuarenta y cinco días³³ (art. 25.1 DAT). La prolongación del plazo de duración de la estancia estará condicionada al mutuo acuerdo entre la empresa explotadora y el usuario (art. 25.2 DAT). Salvo pacto en contrario reflejado en el documento de admisión, el derecho a la ocupación del apartamento por el usuario comenzará (*check-in*) a las 17 horas del primer día del período contratado³⁴ y terminará (*check-out*) a las 10 horas del día señalado como fecha de salida pudiéndose prolongar de común acuerdo hasta las 12 horas sin suplemento de precio. Las empresas podrán prever en el contrato el abono de una jornada más para el caso de que el usuario no abandone el apartamento a dicha hora, o a la acordada, así como el cese en la prestación de los servicios (art. 25.3 DAT).

En el precio del alojamiento estarán comprendidos, como mínimo, los servicios y suministros siguientes (art. 26.1 DAT):

- a) Agua fría y caliente permanente adecuada a la capacidad del apartamento.
- b) Energía eléctrica y, en su caso, combustible necesario para el funcionamiento de las instalaciones de la unidad de alojamiento.
- c) Recogida de basuras en el recinto.

y el porcentaje de los mismos que le sea de aplicación. c) Los servicios gratuitos ofrecidos, en su caso, así como los complementarios, indicando los precios de éstos.

³¹ Será obligatoria su existencia en los establecimientos de categoría de cuatro llaves que tengan diez o más unidades de alojamiento, en los establecimientos de categoría de tres llaves que tengan quince o más unidades de alojamiento, y en los establecimientos de categorías de dos y una llaves cuando tengan treinta o más unidades de alojamiento (art. 30.1 DAT).

³² En el marco de la legislación vigente, los establecimientos de apartamentos turísticos podrán disponer de un reglamento de régimen interior estableciendo normas de obligado cumplimiento para los usuarios durante su estancia (art. 31 DAT). El reglamento de régimen interior podrá determinar las condiciones de admisión, las normas de convivencia y funcionamiento, así como todo aquello que permita y favorezca el disfrute normal de las instalaciones, equipamientos y servicios. Este reglamento estará siempre a disposición de los usuarios y será expuesto, al menos, en castellano e inglés, en lugar visible de la conserjería-recepción del establecimiento o, en caso de no existir ésta, se dispondrá un ejemplar impreso en cada unidad de alojamiento.

³³ El Tribunal Superior de Justicia de Madrid recientemente ha anulado el Decreto 79/2014, de 10 de julio, de la Comunidad de Madrid, en el que se establecía la obligatoriedad de que las estancias fuesen superiores a cinco días, al entender que esto implica “crear un obstáculo a la competencia efectiva”.

³⁴ Esto supone un retraso de cinco horas con respecto al momento de inicio del derecho de ocupación previsto en nuestro ordenamiento jurídico para los establecimientos hoteleros.

- d) Conservación y mantenimiento de las instalaciones y enseres de la unidad de alojamiento, así como el uso de los servicios e instalaciones comunes con las que cuente el establecimiento³⁵.
- e) Limpieza de la unidad de alojamiento y cambio de lencería.

En el supuesto de que en el establecimiento se oferten otros servicios complementarios no incluidos en el precio del alojamiento (por ejemplo, el típico viaje organizado), se deberá dar publicidad suficiente a los precios de los mismos, siendo voluntaria su contratación por los usuarios. Los precios y la publicidad de los mismos se adecuarán a lo establecido en la normativa en materia de protección de los consumidores y usuarios³⁶ (art. 26.3 DAT).

A todo ello hay que añadir que todos los establecimientos de apartamentos turísticos habrán de reunir una serie de requisitos³⁷ mínimos comunes (arts. 32 a 34 DAT), a saber: depósitos de agua potable (cuando el suministro no proceda de la red general municipal) que garanticen las necesidades del consumo durante un mínimo de dos días, suministro de electricidad (acorde con los servicios del apartamento) y condiciones de luminosidad (al menos 80 lux por metro cuadrado).

Además de los requisitos de carácter específico dispuestos en los anexos del DAT, a los que nos remitimos, en relación con la zona de comunicaciones (accesos, vestíbulos, pasillos y escaleras), la zona de usuarios (dormitorios, baños o aseos, salón-comedor, cocina, aseos generales y salón social), la zona de servicios (oficios de plantas y local para equipajes), el garaje o aparcamiento, las instalaciones y servicios (climatización y calefacción, instalación telefónica y otras telecomunicaciones, servicios de recepción y conserjería, servicio de limpieza, servicio de lavandería, servicios sanitarios generales, seguridad, servicios de reparaciones y mantenimiento, suministros y servicio de recogida de basuras).

Algunos requisitos relativos a la clasificación pueden ser objeto de exención (anexo V DAT). Es el anexo VI del DAT el que recoge las compensaciones necesarias para la exención de requisitos relativos a la clasificación. A mi modo de ver, este es uno de los aspectos más innovadores e interesantes que recoge el DAT en su actual redacción. Así, a modo de ejemplo, un establecimiento en inmueble no protegido deberá implementar dos compensaciones

³⁵ Tales como jardines, terrazas y salones comunes, con sus equipamientos, parques infantiles, aparcamientos al aire libre sin vigilancia, así como piscinas y el mobiliario propio de las mismas (art. 26.2 DAT).

³⁶ Véase el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (BOE núm. 287, de 30 de noviembre de 2007); y la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía (BOJA núm. 251, de 31 de diciembre de 2003).

³⁷ La Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Guadalajara 39/2007, de 14 de febrero, confirma la denegación de autorización para realizar actividad turística por falta de acreditación por parte de la mercantil que pretendía la apertura de unos apartamentos turísticos. Reseña de M^a J. GALLARDO CASTILLO en *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 2, junio 2009, pp. 91-92.

genéricas (por ejemplo, revistas actualizadas en vestíbulos, carta de almohadas, bañera de hidromasaje, zona *Wi-fi* o *tablets* a disposición de los clientes) por cada requisito objeto de exención (por ejemplo, la anchura de los pasillos o escaleras) y un total de cinco compensaciones medioambientales (por ejemplo, control de iluminación por sensores de presencia, reguladores de potencia o uso de energía solar para suministro de agua caliente, reciclado de aguas para riego de jardines o recogida selectiva de residuos).

2.2. Viviendas con fines turísticos

Las viviendas con fines turísticos se regulan en la actualidad por el Decreto 28/2016, de 2 de febrero³⁸ (en adelante, DVFT). En palabras del preámbulo del DVFT, esta norma pretende establecer unas mínimas garantías de calidad y seguridad para los usuarios turísticos, en un servicio que, al igual que en las viviendas turísticas de alojamiento rural (art. 48 LTA), y a diferencia de los establecimientos de alojamiento turístico (art. 40 LTA), no supone, con carácter general, la actividad principal de la persona explotadora. La regulación andaluza que disciplina este sector busca evitar el fraude, la *clandestinidad*³⁹ y la competencia desleal, acabando con las viviendas clandestinas. La necesidad de encauzar jurídicamente este sector también se apoya en tres razones de interés general, a saber: la protección de los usuarios, la seguridad pública (a este respecto resale el registro de viajeros) o la protección del medio ambiente y del entorno urbano (en pro de un desarrollo sostenible).

De acuerdo con el artículo 3, apartados 1 a 3, del DVFT, se considera viviendas con fines turísticos aquellas ubicadas en inmuebles situados en suelo de uso residencial, donde se vaya a ofrecer mediante precio el servicio de alojamiento⁴⁰ en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma habitual y con fines turísticos. Esto es, cuando la vivienda

³⁸ Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos (BOJA núm. 28, de 11 de febrero).

³⁹ Según Exceltur, en 2014 7.5 millones de personas optaron en España por alquileres turísticos, arrendando 2.4 millones de viviendas. Para el Sindicato de Técnicos de Hacienda (Gestha), el 42% de estos alquileres vacacionales, un millón de ellas, no se declaró en España; alcanzando las rentas no declaradas 3.876 millones de euros. «Hacienda pone el foco en los alquileres turísticos on-line para contener el fraude», *Diario Ideal*, edición de 9 de mayo de 2016, p. 27.

⁴⁰ Los alquileres de vivienda por temporada quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, tras la nueva redacción operada por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas (BOE núm. 134, de 5 de junio de 2013). Bajo el argumento, de acuerdo con su Exposición de Motivos, de que «en los últimos años se vienen produciendo un aumento cada vez más significativo del uso del alojamiento privado para el turismo, que podría estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal, que van en contra de los destinos turísticos; de ahí que la reforma de la Ley propuesta los excluya específicamente para que queden regulados por la normativa sectorial específica o, en su defecto, se les aplique el régimen de los arrendamientos de temporada, que no sufren modificación». La causa de esta modificación fue recogida en el Plan Nacional Integral de Turismo 2012-2015, donde se indicaba que «se viene produciendo un aumento cada vez mayor del uso del alojamiento privado en el turismo».

sea comercializada o promocionada en canales de oferta turística: agencias de viajes, empresas que medien u organicen servicios turísticos⁴¹ y los canales en los que se incluya la posibilidad de reserva del alojamiento (como la conocida plataforma *Airbnb*⁴²).

De la lectura del precepto referido del DVFT podemos colegir que es también posible alquilar una propiedad⁴³ como vivienda con fines turísticos aunque se viva habitualmente en ella⁴⁴. En este caso, se trataría de una vivienda con fines turísticos por habitaciones⁴⁵. Para que la vivienda pueda tener fines turísticos es necesario que la misma se ubique en suelo de uso residencial y cumpla con los requisitos y servicios comunes que se han establecido en la normativa. La vivienda puede ser un piso, un apartamento, una casa, chalet, etc. La capacidad de la vivienda no podrá ser superior a quince plazas (tipo completo) o seis plazas (tipo habitaciones). En ningún caso se podrá alojar a más de cuatro personas por habitación.

Llegados a este punto, creo necesario acometer una breve *excursus* sobre el papel de la *economía colaborativa* (economía del compartir o economía P2P) en el sector turístico⁴⁶. El fácil acceso a la red, la posibilidad de colmar múltiples intereses vacacionales sin necesidad de intermediarios y, por supuesto, su bajo coste (a veces incluso basta con un mero intercambio), hacen del consumo colaborativo una opción cada vez más en auge⁴⁷ (proliferando plataformas para alojamiento, de transporte y de intercambio para alojamiento; *Airbnb* o

⁴¹ Véase SANZ DOMÍNGUEZ, C.: «Consideraciones sobre el estatuto jurídico administrativo de la empresa turística», *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 1, enero 2009, pp. 49-71.

⁴² *Airbnb* es un mercado comunitario para publicar, descubrir y reservar viviendas. *Airbnb* cubre unos dos millones de propiedades en 192 países y 33.000 ciudades. La Junta negocia con este portal para que sólo incluya en su oferta viviendas que estén inscritas en el RTA.

⁴³ Podemos hacer nuestras las palabras de GAMERO CASADO en relación con las 'viviendas vacacionales': «el título competencial autonómico en este tipo de alojamiento se debilita considerablemente, pues no le es dado al legislador autonómico entrar a preestablecer un clausurado obligatorio para los contratos de arrendamiento, por más que le ampare la mejor intención». GAMERO CASADO, E.: «Los establecimientos de alojamiento turístico», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, *op. cit.*, p. 339.

⁴⁴ La norma andaluza permite que el propietario alquile directamente su vivienda con fines turísticos, o bien que ceda su propiedad a un tercero (persona física o jurídica) para que esta actividad sea ejercida por aquél. En estos casos, el propietario del apartamento no se ocupa de ninguna gestión con las personas turistas, lo que se hará constar en un documento o contrato. Quien ejerza la actividad será el considerado Titular de la Actividad, responsable de atender a las personas turistas y de cumplir con los requisitos establecidos para esta actividad.

⁴⁵ La distinción entre viviendas con fines turísticos completas (cuando la vivienda se cede en su totalidad) y por habitaciones (debiendo la persona propietaria residir en ella) se realiza en el artículo 5 del DVFT.

⁴⁶ Analizada con detalle por JIMÉNEZ SOTO, a quien aquí seguimos. JIMÉNEZ SOTO, I.: «Ordenación de los servicios turísticos: competencias administrativas y unidad de mercado», *op. cit.*, pp. 53 y ss.

⁴⁷ Véanse las contribuciones de los siguientes autores: ARAGÓN CÁNOVAS, J. & NÚÑEZ VILLANUEVA, V.: «Las plataformas de economía colaborativa como una tendencia que fomenta el turismo colaborativo», *Actas V Congreso Internacional de Turismo para Todos: VI Congreso Internacional de Diseño, Redes de Investigación y Tecnología para Todos*, DRT4ALL, 2015, pp. 41-64; VALLS, J. F.: *Barómetro de la economía colaborativa en el sector turístico* en la URL: <http://www.hundredrooms.com/estudios/barometro-de-la-economia-colaborativa-en-el>

BlaBlaCar son una buena muestra de ello)⁴⁸. Estas plataformas se mueven, aún hoy, en una cierta alegalidad⁴⁹, como ha puesto de manifiesto el mediático caso *Uber*⁵⁰. Paso a paso, nuestro Ordenamiento jurídico tendrá que ir dando encaje a estas nuevas formas de operar en el sector turístico.

Volvamos al DVFT. Una vivienda no tendrá la consideración de vivienda con fines turísticos, aunque detrás de su alquiler haya motivos vacacionales o turísticos, si se encuentra en algunos de los siguientes supuestos (art. 1 DVFT):

- a) Cuando la vivienda se ceda sin contraprestación económica (simple trueque).
- b) Cuando la vivienda sea contratada por un tiempo superior a dos meses computados de forma continuada por una misma persona usuaria.
- c) Cuando la vivienda se sitúe en el medio rural⁵¹.
- d) Cuando a la vivienda le sea de aplicación la normativa sobre establecimientos de apartamentos turísticos⁵².

A todas estas exclusiones particulares podríamos añadir la de los alquileres de playa por semanas o quincenas, pues, de acuerdo con lo previsto, con carácter general, en el artículo 3 del DVFT, el servicio de alojamiento ha de ofertarse de forma “habitual” para poder encuadrarse esta actividad dentro del ámbito de aplicación de esta norma y es posible que esta condición no se aprecie en este tipo de alquileres vacacionales.

Los requisitos a los que han de ajustarse las viviendas con fines turísticos quedan definidos en el artículo 6 del DVFT. Atendiendo a la singularidad del tipo de alojamiento, comprobamos que el elenco de requisitos que a continuación se muestra es más reducido que el que se impone a otros alojamientos turísticos. Para la Administración lo fundamental aquí es la prestación del servicio, la dotación de una calidad básica en la oferta, así como la

sectorturístico (con acceso el 30 de junio de 2016); así como BOTSMAN, R. & ROGERS, R.: *What's Mine Is Yours-How Collaborative Consumption Is Changing the Way We Live*, Harper Collins, London.

⁴⁸ JIMÉNEZ SOTO apunta, documentado con datos de Exceltur, que en 2015 un millón de plazas para alquiler turístico se ofertaban a través de este tipo de plataformas. JIMÉNEZ SOTO, I.: «Ordenación de los servicios turísticos: competencias administrativas y unidad de mercado», *op. cit.*, p. 54.

⁴⁹ Véanse las apreciaciones al respecto de la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA, *Economía colaborativa y regulación*, 2014, en la URL: <http://cnmcblog.es/2014/07/16/economia-colaborativa-y-regulacion> (con acceso el 30 de junio de 2016).

⁵⁰ DOMÉNECH PASCUAL, G.: «La regulación de la economía colaborativa (El caso Uber contra el taxi)», *Revista Práctica del Derecho*, Comentarios y casos prácticos, núm. 175-176, 2015, pp.61-104.

⁵¹ Su destino como alojamiento turístico se regulará por su normativa específica, a saber: el artículo 48 de la LTA y el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo (DTR).

⁵² El referido Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos. Esto es, cuando se trate de conjuntos formados por tres o más viviendas de una misma persona titular o explotadora, que estén ubicadas en un mismo inmueble o grupo de inmuebles contiguos o no (en el radio de un kilómetro).

atención y el derecho de información de las personas usuarias (preámbulo DVFT). Los requisitos son los siguientes:

- a) Disponer de licencia de ocupación⁵³, y cumplir en todo momento con las condiciones técnicas y de calidad exigibles a las viviendas.
- b) Las habitaciones tendrán ventilación directa al exterior o a patios y algún sistema de oscurecimiento de las ventanas⁵⁴.
- c) Estar suficientemente amuebladas y dotadas de los aparatos y enseres necesarios para su uso inmediato y acorde al número de plazas de que dispongan.
- d) Refrigeración por elementos fijos en las habitaciones y salones, cuando el período de funcionamiento comprenda los meses de mayo a septiembre, ambos inclusive. Si el período de funcionamiento comprende los meses de octubre a abril, ambos inclusive, deberán contar con calefacción⁵⁵.
- e) Botiquín de primeros auxilios.
- f) Disponer de información turística, en soporte físico o electrónico, de la zona, zonas de ocio, restaurantes y cafeterías, comercios y tiendas de alimentos, los aparcamientos más próximos a la vivienda, servicios médicos existentes en la zona, medios de transporte urbano, plano de la localidad y guía de espectáculos.
- g) Todas las viviendas dispondrán de hojas de quejas y reclamaciones⁵⁶ a disposición de los usuarios, y de cartel anunciador de las mismas en un lugar visible dentro de la vivienda.
- h) Limpieza de la vivienda a la entrada y salida de nuevos clientes.
- i) Ropa de cama, lencería, menaje de casa en general, en función a la ocupación de la vivienda y un juego de reposición.
- j) Facilitar a los usuarios un número de teléfono para atender y resolver de forma inmediata, cualquier consulta o incidencia relativa a la vivienda⁵⁷.

⁵³ Para obtener copia de una licencia de ocupación hay que solicitar la misma por escrito, preferiblemente en el Registro de la Gerencia de Urbanismo del Municipio en cuestión, identificando correctamente todos los datos de la vivienda.

⁵⁴ Este requisito no será exigible cuando la vivienda o el edificio en el que se integra esté catalogado como Bien de Interés Cultural (BIC) y el nivel de protección impida realizar algún tipo de obra, modificación o intervención que sea necesaria para cumplir con el requisito.

⁵⁵ Este requisito no será exigible cuando la vivienda o el edificio en el que se integra esté catalogado como Bien de Interés Cultural (BIC) y el nivel de protección impida realizar algún tipo de obra, modificación o intervención que sea necesaria para cumplir con el requisito. Se concede un período de adaptación de un año para cumplir con este requisito, hasta el 11 de mayo de 2017.

⁵⁶ En conexión con lo dispuesto en el Decreto 72/2008, de 4 de marzo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas (BOJA núm. 60, de 27 de marzo de 2008); y en la Orden de 9 de febrero de 2015, por la que se regula la edición, distribución, comercialización e impresión de las Hojas de Quejas y Reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía (BOJA núm. 35, de 2 de febrero de 2015).

⁵⁷ A su llegada, al usuario le será entregado un documento, a modo de contrato, en el que conste, al menos, el nombre de la persona o entidad explotadora de la vivienda, el código alfanumérico de inscripción en el RTA, el número de personas que la van a ocupar, las fechas de entrada y salida, el precio total de la estancia y este número de teléfono (art. 7.1 DVFT). Una copia de este documento, una vez cumplimentado y firmado por el

- k) Tener a disposición de los usuarios información e instrucciones de funcionamiento de electrodomésticos u otros dispositivos que lo requieran para su correcto uso. Es más, en el momento de entrega de la vivienda, como parte del régimen del contrato, se informará del funcionamiento de los aparatos electrodomésticos y otros instrumentos que lo requieran al usuario de la vivienda (art. 7.5 DVFT).
- l) Informar a las personas usuarias de las normas internas relativas al uso de las instalaciones, dependencias y equipos de la vivienda [no sólo se informará al usuario sobre las normas de uso de los elementos e instalaciones comunes del bloque o urbanización, también se le darán las llaves, tarjetas y pases que permitan el acceso y disfrute de dichas dependencias (art. 7.5 *in fine* DVFT)], así como la admisión y existencia de mascotas⁵⁸ en la vivienda, restricciones para personas fumadoras así como las zonas de uso restringidos.

Sin abandonar el régimen del contrato, hay que resaltar que la persona o entidad explotadora entregará a la usuaria la vivienda a la hora que ambas libremente hayan pactado. Si no se hubiera convenido nada al respecto, se presumirá que el derecho de ocupación de la vivienda comienza (*check-in*) a las 16 horas del primer día del periodo contratado⁵⁹ y finaliza (*check-out*) a las 12 horas del día en que finaliza dicho periodo. En caso de que la persona propietaria o explotadora no se encontrase en la vivienda a la hora de llegada o salida de los clientes, éstos deberán concertar previamente la entrega de llaves (art. 7.4 DVFT). Una vez instalados en la vivienda en cuestión, si las personas usuarias incumplen alguna de las obligaciones que establece la LTA, especialmente las relativas a las reglas de convivencia, las personas o entidades explotadoras podrán denegar su permanencia y requerirles el abandono de la vivienda, en el plazo de veinticuatro horas (art. 2.5 DVFT).

El precio ofertado será por noche de estancia. En todo caso estará incluido el suministro de agua, energía eléctrica, calefacción, refrigeración, limpieza a la entrada y el uso de ropa de cama y baño y de menaje (art. 8.1 DVFT). Las condiciones de precio, reserva, anticipos y, en su caso, cancelación se regirán según lo expresamente pactado entre ambas

usuario, deberá conservarse por la persona o entidad explotadora a disposición de los órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía durante un año, teniendo valor de prueba a efectos administrativos y la consideración de contrato (art. 7.3 DVFT).

Junto a lo dicho, en este acto las personas usuarias deberán presentar su documento de identificación a los efectos de cumplimentar el correspondiente parte de entrada conforme a la normativa vigente sobre librosregistro y partes de entrada a la que ya hemos hecho mención líneas atrás: la Orden INT/1922/2003, de 3 de julio (art. 7.2 DVFT). Tengamos presente que la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015), contempla las actividades de hospedaje como relevantes para la seguridad ciudadana, imponiendo en su artículo 25 obligaciones de registro documental e información sobre los viajeros que utilicen establecimientos de hospedaje.

⁵⁸ No podemos dejar de mencionar aquí la obra de PÉREZ MONGUIÓ, J.M^º: *Animales de compañía. Régimen jurídico en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Signatura de Ediciones, Sevilla, 2005.

⁵⁹ Adviértase, una vez más (ya lo vimos con los apartamentos turísticos), la diferencia con respecto a la regulación de la hora de entrada prevista para los establecimientos hoteleros.

partes (art. 8.2 DVFT). En el momento de efectuar la reserva se facilitará al usuario un justificante de haber realizado la misma, en el cual, se informará del precio total de la reserva, de los anticipos efectuados y penalizaciones aplicables en su caso⁶⁰.

En cuanto a los trámites a realizar para el inicio de la actividad como vivienda con fines turísticos, la persona o entidad que explote este servicio deberá cumplimentar y presentar una *declaración responsable* en la que manifieste el cumplimiento de los requisitos establecidos en el DVFT⁶¹ para ejercer la actividad, pudiendo sólo desde entonces publicitarse como vivienda con fines turísticos. Existe obligación de presentar esta declaración responsable siempre que se vaya a alquilar la vivienda de forma habitual y con finalidad turística. Ello va en consonancia con el principal objetivo del DVFT: acabar con el fraude y las viviendas clandestinas. El sector calcula que hay unas 80.000 viviendas clandestinas (unas 400.000 plazas) en Andalucía, aunque no son cifras oficiales por la dificultad de cuantificar este “mercado negro”⁶².

De modo que, en caso de ejercer la actividad o, más aún, publicitar la misma por cualquier medio de difusión sin haber presentado esta declaración responsable, se considerará la vivienda como clandestina (art. 11 DVFT), lo que está tipificado como infracción grave por el artículo 71.1.a) de la LTA (en conexión con el art. 30.4 LTA). Ya apuntamos, siguiendo a JIMÉNEZ SOTO, que este ha sido el sutil modo que el legislador andaluz ha encontrado para determinar el carácter obligatorio de la inscripción en el RTA, sin incurrir en la trasgresión de la unidad de mercado⁶³. El mecanismo sancionador no se activa por la no inscripción sino por la no presentación de la declaración responsable que impide la inscripción.

⁶⁰ A falta de pacto al respecto, las personas o entidades explotadoras de las viviendas podrán exigir a los usuarios que efectúen una reserva, un anticipo del precio en concepto de señal, que se entiende a cuenta del importe resultante de los servicios reservados hasta un máximo del 30% del total de la estancia. En caso de producirse cancelación de la reserva por el usuario, la persona o entidad explotadora de la vivienda podrá retenerle hasta el 50% del anticipo efectuado si la cancelación se efectúa antes de diez días de la fecha prevista para la ocupación (más allá de este plazo, podrá retener el importe total del anticipo). Cuando la cancelación se efectúe por parte de la persona o entidad explotadora, deberá devolver el anticipo efectuado por el usuario y, si la reserva se cancela con menos de diez días de antelación, además deberá indemnizarle con el 30% del precio de la estancia contratada (art. 8.3 DVFT). De producirse una cancelación de la reserva por motivos de fuerza mayor (debidamente justificada), sea por el usuario que por parte de la persona o entidad explotadora, no se podrá aplicar penalización alguna (art. 8.4 DVFT).

⁶¹ Esta norma entró en vigor el 11 de mayo de 2016.

⁶² Los propietarios de estas viviendas clandestinas han dispuesto de un plazo de tres meses, a contar desde que el DVFT se publicó en el BOJA (lo que tuvo lugar el 11 de febrero de 2016), para censar su vivienda turística (Disposición Final Cuarta DVFT). Una vez registradas, en caso de que sea necesario realizar alguna obra estructural sobre las mismas para adecuarlas a los requisitos del DVFT, estos propietarios tendrán a su disposición un año más de plazo para acometer los trabajos oportunos (Disposición Transitoria Única, punto 1, DVFT).

⁶³ JIMÉNEZ SOTO, I.: «Ordenación de los servicios turísticos: competencias administrativas y unidad de mercado», *op. cit.*, p. 40.

A la vista de esta declaración⁶⁴, la Consejería competente procederá a inscribir, de forma gratuita, la vivienda en el RTA. A la hora de proceder a esta inscripción, la persona en cuestión tendrá que aportar los datos correspondientes a la identificación de la vivienda, incluida su referencia catastral y su capacidad (en función de la licencia de ocupación o documento equivalente); de la persona propietaria, incluido su domicilio a efectos de notificaciones; y de la persona o entidad explotadora y título que la habilite, en el caso de que no fuera la persona propietaria de la vivienda (art. 9.1 DVFT).

2.3. Campamentos Turísticos

El régimen jurídico básico de esta alternativa turística se explicita en la LTA, mientras que su desarrollo reglamentario se encuentra recogido en el Decreto 164/2003, de 17 de junio, de ordenación de los campamentos de turismo⁶⁵ (en adelante, DCT)⁶⁶. Esta normativa presta una especial atención a las singularidades que motiva su peculiar emplazamiento en espacios de terreno al aire libre, preocupándose por aquellos aspectos ligados a la seguridad, la ordenación territorial y la protección del medio ambiente que su ubicación puede traer consigo⁶⁷.

Una primera observación que debemos hacer en relación a esta categoría, es que, a los efectos de la LTA, hay que diferenciarla de los conocidos *campamentos juveniles*⁶⁸, *centros y colonias escolares de vacaciones* y, en general, cualesquiera establecimientos

⁶⁴ Presentada la declaración responsable, lo que acredita el registro de entrada, ya se puede prestar el servicio de alojamiento turístico en la vivienda de forma reglada. Posteriormente, la persona en cuestión recibirá una resolución por la que se le inscribe en el RTA y se le asigna un código o signatura (tal que VFT/HU/00000; VFT indica que se trata de una vivienda con fines turísticos, HU se corresponderá con las dos primeras letras de la provincia donde se encuentra la vivienda y 00000 es un número de orden secuencial). Este código o signatura deberá indicarlo el titular de la actividad en toda publicidad o promoción que realice por cualquier medio, incluidas las plataformas *online*.

⁶⁵ BOJA núm. 122 de 27 de junio de 2003. En la redacción dada por el Decreto 35/2008, de 5 de febrero, que regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía (BOJA núm. 39, de 25 de febrero de 2008); el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos decretos para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior (BOJA núm. 69, de 12 de abril de 2010); y el Decreto 143/2014 de 21 de octubre de 2014, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía (BOJA núm. 220, de 11 de noviembre de 2014).

⁶⁶ GAMERO CASADO, E.: «Los establecimientos de alojamiento turístico», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, op. cit., pp. 341 y ss.

⁶⁷ PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: «Las empresas de alojamiento (I): hoteles, apartamentos turísticos y viviendas vacacionales», *Derecho Público del Turismo*, op. cit., p. 239.

⁶⁸ Decreto 45/2000, de 31 de enero, sobre la organización de acampadas y campamentos juveniles en Andalucía (BOJA núm. 21 de 19 de febrero de 2000). En adelante, DCJ. El protagonismo aquí no recae en la Administración turística sino en la de juventud. Esta norma se aplica a las acampadas y campamentos juveniles que se

similares a los anteriores en los que la prestación del servicio de alojamiento turístico se realice de manera ocasional y sin ánimo de lucro. Estos establecimientos quedan excluidos del ámbito de aplicación de la norma que disciplina el turismo en Andalucía (ex art. 46.7 LTA). Junto a ellos, el DCT también menciona como excluidos de su ámbito de aplicación: los albergues juveniles de la Administración de la Junta de Andalucía (gestionados a través de la empresa pública Inturjoven⁶⁹), las acampadas para la realización

desarrollen por Entidades públicas (caso de Inturjoven) y privadas sin ánimo de lucro en los espacios naturales del territorio de Andalucía (art. 1 DCJ).

Se entiende por *acampada juvenil* la organización de campos de trabajo, marchas, colonias o cualquier actividad de similar naturaleza que tengan un contenido educativo, ecológico, deportivo o recreativo, en la que participen más de diez personas y cuya duración mínima sea de tres días y hasta un máximo de cinco (si es de más de cinco días y hasta un máximo de tres meses, será ya un *campamento juvenil*; y si ésta se desarrolla durante los meses de junio y septiembre, *campamento de verano*) e impliquen la colocación sobre el terreno de algún tipo de instalación eventual destinada a habitación o el asentamiento en espacios naturales. Se encuadran aquí también las travesías o cualquier otra actividad que implique el desplazamiento de los participantes y su asentamiento en lugares diferentes, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el DCJ y no estén contenidas en el programa general de un campamento (art. 2. letras b) y c) DCJ). Toda entidad que pretenda organizar una de estas actividades deberá presentar solicitud de acuerdo con el modelo que establezca el Instituto Andaluz de la Juventud (art. 6.1 DCJ).

Cada actividad deberá estar dirigida y coordinada por una persona mayor de edad que esté en posesión del Diploma de Monitor de Tiempo Libre expedido por la Administración de la Junta de Andalucía o por Entidades oficialmente reconocidas por la misma, o de titulaciones equivalentes y, en su caso, homologadas o reconocidas (art. 3.1 DCJ). Habrá un monitor más por cada diez participantes si éstos son, en su mayoría, menores de doce años o por cada quince participantes si éstos tienen, en su mayoría, doce o más años (art. 3.2 DCJ). Entre otras funciones (art. 4 DCJ), ellos se ocuparán de velar y adoptar las medidas imprescindibles para garantizar la integridad física y bienes de los participantes (4.b DCJ).

Quedan prohibidas estas actividades en las zonas especificadas, salvo que se cuente con permiso especial y específico para ello (art. 5.1 DCJ). Igualmente en las zonas en las que se observen grandes dificultades de evacuación o en terrenos que, por cualquier causa, resulten insalubres o peligrosos (art. 5.2 DCJ). Y, en general, en aquellos lugares que, por exigencias de interés público o de protección del medio natural, estén afectadas por prohibiciones, limitaciones o servidumbres públicas, salvo que se obtenga la oportuna autorización de los organismos competentes (art. 5.3 DCJ). En particular, quedan prohibidas, en las proximidades de las zonas siguientes: a) De la zona delimitada por el perímetro de protección de captación de agua potable para el abastecimiento de las poblaciones. b) De las carreteras. c) De bienes pertenecientes al patrimonio histórico inmueble de la Junta de Andalucía así como de su entorno y, en concreto, monumentos, conjuntos históricos y jardines históricos. d) De industrias molestas, insalubres, nocivas o peligrosas (art. 5.3 *in fine* DCJ). El Instituto Andaluz de la Juventud requerirá del Ayuntamiento, en cuyo término municipal se realice la actividad, informe sobre la memoria explicativa de las medidas higiénico-sanitarias que se vayan a adoptar por la entidad solicitante (art. 9 DCJ).

Se evitará, en todo momento, la contaminación acústica en las zonas de acampadas y campamentos juveniles, provocada por la emisión de ruidos que perturben la tranquilidad de las especies animales y del entorno natural (art. 10 DCJ).

⁶⁹ Inturjoven (Empresa Andaluza de Gestión de Instalaciones y Turismo Juvenil, S.A.), empresa pública de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía, es la encargada de gestionar la red pública de albergues de nuestra Administración andaluza, situados en las capitales de provincia, espacios naturales de interior y localidades turísticas costeras, a saber: en la provincia de Almería (en Almería y Aguadulce), en la provincia de Córdoba (en Córdoba), en la provincia de Cádiz (en Algeciras-Tarifa, Chipiona, El Bosque y Jerez de la Frontera), en la provincia de Granada (en Granada, Sierra Nevada y Viznar), en la provincia de Huelva (en Huelva y Punta Umbría), en la provincia de Jaén (en Cazorla y Jaén), en la provincia de Málaga (en Málaga, Marbella, Torremolinos y Cortes de la Frontera), y en la provincia de Sevilla (en Sevilla y Constantina). Su página

de actividades de educación ambiental⁷⁰ y las zonas de estacionamiento para autocaravanas especialmente habilitadas por los Ayuntamientos, así como las ubicadas en áreas de servicios (art. 1.4 DCT).

A la luz del dictado del artículo 46.1 de la LTA, los campamentos de turismo o *campings* son aquellos establecimientos turísticos que, ocupando un espacio de terreno debidamente delimitado⁷¹, acondicionado y dotado de las instalaciones y servicios precisos, se destinan a facilitar a los usuarios de los servicios turísticos un lugar adecuado para hacer vida al aire libre, durante un periodo de tiempo limitado (lo que implica la prohibición de la acampada libre con intención de permanecer y pernoctar), utilizando albergues móviles, tiendas de campaña u otros elementos análogos fácilmente transportables o desmontables.

El legislador andaluz centra su atención sobre los campamentos públicos, otorgando a los campamentos *privados*, regulados en la Disposición Adicional Quinta del DCT, un tratamiento diferenciado. Se entiende por campamento de turismo de uso privado aquél que, siendo de titularidad de una entidad pública o privada, legalmente constituida, esté destinado al uso exclusivo de sus socios o miembros⁷². Estos campamentos, en el marco de lo previsto en la referida Disposición Adicional⁷³, se regirán por sus propias normas, aprobadas conforme a los estatutos de la entidad; y habrán de reunir los requisitos especificados en el Anexo del DCT en cuanto a instalaciones higiénicas de los campamentos de tercera categoría⁷⁴.

web institucional contiene una frase que se convierte en una declaración de intenciones en toda regla: «Con Inturjoven, no venga sólo a dormir. Le presentamos nuestras propuestas para que pueda descubrir Andalucía de una manera divertida, compaginando el ocio, la cultura, la naturaleza o el deporte». Véase su URL: <https://www.inturjoven.com/albergues> (con acceso el 30 de junio de 2016).

⁷⁰ Orden de 13 de julio de 1999, sobre acampadas para la realización de actividades de Educación Ambiental en Andalucía (BOJA núm. 89, de 03 de agosto de 1999).

⁷¹ A la luz de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 6 de noviembre de 2006, no es de aplicación a este tipo de establecimientos (al menos en la legislación madrileña), cuando estemos ante la renovación de un campamento ya autorizado y en funcionamiento, la exigencia de una previa licencia o calificación urbanística, pues ya se exigió en su día para poder autorizar el campamento. Por el contrario, sí requiere autorización la modificación de las instalaciones ya existentes. Reseña de M^a J. GALLARDO CASTILLO en *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 1, enero 2009, p. 80.

⁷² Estos campamentos exhibirán, junto a la entrada principal y en recepción, una placa en la que se refleje el uso privado del establecimiento, sin mención de categoría, y con indicación de la entidad a la que pertenezcan en un rótulo adicional (DA 5^a, punto 4, DCT).

⁷³ Por parte de los sujetos legalmente habilitados para ello, estos campamentos deberán presentar una declaración responsable manifestando el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente relativos a los establecimientos, el compromiso de su mantenimiento durante el tiempo de vigencia de la actividad, así como la disposición, en su caso, de la documentación acreditativa que corresponda (DA 5^a, punto 3, DCT).

⁷⁴ En concreto, son de aplicación a los campamentos de uso privado las previsiones del DCT (DA 5^a, punto 5, DCT) en materia de: a) Ubicación (art. 5); b) Obligaciones de las empresas [letras a), b), c), d), f), g) y h) del art. 11.2]; c) Normas de seguridad, convivencia e higiene [letra a) del art. 12.2]; d) Protección de valores naturales (art. 13); e)

El DCT prevé la ordenación de los campamentos de turismo en las categorías tradicionales, identificadas mediante estrellas, estableciéndose la posibilidad de clasificación potestativa en distintas especialidades en función de sus características y calidad de los servicios prestados o de la tipología de su oferta. La normativa diferencia las siguientes categorías: *Lujo*, *Primera* y *Segunda* (art. 7 y Anexo I DCT); y las modalidades⁷⁵ vinculadas a las peculiares condiciones del entorno o del emplazamiento⁷⁶ (art. 8 DCT): *Playa* (Zona de Influencia del Litoral)⁷⁷, *Rural* (en el medio rural⁷⁸ y a más de quinientos metros de la Zona de Influencia del Litoral), *Ciudad* (en suelo clasificado como urbano, urbanizable ordenado o urbanizable sectorizado)⁷⁹ y *Carretera* (áreas o zonas de servicio de una carretera). El DCT establece, además, como especialidad adicional, la figura del *campamento-cortijo*⁸⁰ (DA 2ª DCT).

Superficies del campamento (art. 14); f) Capacidad de alojamiento (art. 15); g) Instalaciones fijas de uso colectivo (art. 16); h) Instalaciones fijas de alojamiento (art. 17, entendiéndose por requisitos mínimos los correspondientes a los campamentos de tercera categoría); i) Parcelas (art. 18.1 y 2); j) Elementos de acampada (art. 19); k) Accesos (art. 20); l) Viales (art. 21.1 y 2); m) Aparcamientos (art. 22); n) Cerramientos (art. 23); ñ) Accesibilidad (art. 24); o) Requisitos de seguridad, de suministros y de tratamiento de residuos (Sección 2.ª del capítulo II); p) Procedimiento de inscripción (capítulo III); q) Régimen de funcionamiento de los campamentos de turismo (capítulo IV); r) Inspección y régimen sancionador (capítulo V); s) Régimen de adaptación al Decreto (disposición transitoria tercera, en lo relativo a su plazo de adecuación a los requisitos de funcionamiento que les sean exigibles); y t) Coberturas mínimas obligatorias del contrato de seguro a suscribir (disposición transitoria cuarta).

⁷⁵ Atendiendo a estas peculiaridades geográficas, también podemos hablar de *acampadas de alta montaña* (Aragón) o *acampadas en zonas naturales* (País Vasco). Por lo que se refiere a modalidades vinculadas a actividades profesionales y de ocio, podemos referirnos a las *acampadas profesionales*, a las *especiales* por fines culturales, recreativos o privados de Aragón o a los *campamentos temáticos* de La Rioja. Otras modalidades de interés son, por ejemplo, las *áreas de acampada* de Aragón, las *Zonas de Acampada Municipal* de Extremadura o los *Parques de Vacaciones* y los *Campamentos Ecológicos* de Valencia. PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: «Las empresas de alojamiento (I): hoteles, apartamentos turísticos y viviendas vacacionales», *Derecho Público del Turismo*, op. cit., pp. 242-243.

⁷⁶ Nos remitimos a las definiciones expuestas anteriormente con más detalle a la luz del DAT.

⁷⁷ Un ejemplo de éstos es el camping *Don Cactus*, situado en la Costa Tropical de Granada, en Carchuna (Motril). Más información en la URL: <http://www.andalucia.org/es/alojamientos/granada/camping-don-cactus/> (con acceso el 30 de junio de 2016).

⁷⁸ Fuera de Andalucía, contamos con las *acampadas en casas rurales* (Aragón), las *acampadas en los caseríos de explotación agrícola* (País Vasco) o las *acampadas en finca particular* (Valencia). *Ibidem*, pp. 242-243.

⁷⁹ Un ejemplo de éstos es el camping *Sierra Nevada*, situado en la ciudad de Granada, junto a la estación de autobuses. Más información en la URL: <http://www.andalucia.org/es/alojamientos/granada/camping-sierra-nevada/> (con acceso el 30 de junio de 2016).

⁸⁰ De acuerdo con la DA 2ª.1 del DCT, se encuadran aquí aquellos campamentos de turismo que, con el fin de promover el equipamiento turístico en comarcas rurales del interior, se encuentren anejos a cortijos y cuyos acampados participen de la vida y ambiente de los mismos sin interferir en los trabajos propios de éstos. Los acampados utilizarán, siempre que sea posible, las instalaciones y espacios de uso común del cortijo, con respeto en todo caso de lo que requiera su buen funcionamiento. Habrán de reunir al menos los requisitos que se exigen a los campamentos de turismo de tercera categoría. La zona de acampada no se hallará a más de quinientos metros de las edificaciones del cortijo. La especialidad de Campamento-Cortijo se distinguirá mediante el signo 'CC' situado dentro de una silueta frontal de tienda de campaña.

En otro orden de cosas, la normativa turística autonómica contempla, de un modo muy técnico, una serie de prohibiciones relativas a la disponibilidad y uso de las parcelas, la duración de las estancias en el campamento o la instalación de construcciones fijas destinadas a viviendas o a alojamientos turísticos. En concreto, el legislador andaluz (art. 46.4 LTA y art. 40 DCT) ha querido que quede prohibida la venta de parcelas de los campamentos de turismo, así como la ocupación continuada de las mismas o de sus elementos fijos, por una misma persona usuaria, durante un periodo de tiempo superior a ocho meses⁸¹. Además de lo apuntado, ha establecido que en los campamentos de turismo puedan construirse elementos fijos destinados a alojamiento, tipo bungalow, siempre que la superficie que ocupen no supere el 40%⁸² de la superficie de la parcela⁸³ (art. 17 DCT) y sean explotados por la misma persona titular que la del campamento (art. 46.2 LTA). Es más, se veta la instalación por los usuarios en las parcelas de elementos fijos (cierres, pavimentos, fregaderos, electrodomésticos y cualesquiera otros elementos de naturaleza análoga). Su incumplimiento, que figurará en el reglamento de régimen interior del establecimiento, será causa suficiente para la resolución del contrato de alojamiento sin derecho a indemnización alguna (art. 40.3 DCT). Sí podrán construirse, por el titular del campamento, elementos fijos, de planta baja únicamente, que tengan por objeto satisfacer necesidades colectivas de las personas que acampen (tales como recepción, supermercado, restaurante o bar, bloques de servicios higiénicos y oficinas, gerencia y los dedicados exclusivamente al personal de servicio) [art. 16.1.c) DCT].

Cambiando de tercio, el legislador andaluz (art. 46.5 LTA y art. 13 DCT), además, y esto es algo fundamental, ha apostado por que en este tipo de instalaciones turísticas se preserven los valores naturales o urbanos, paisajísticos, históricos, artísticos, agrícolas, faunísticos y forestales del territorio de que se trate. Es más, ha propugnado que se adopten actuaciones relativas a la información, sensibilización y educación ambiental. No en vano, por su propia razón de ser, estos campamentos y sus usuarios están en pleno contacto con el medio en el que se ubican.

Por lo que se refiere a su ubicación, se debe indicar que existe una limitación específica respecto de la implantación de campamentos de turismo en zonas que requieran de una

⁸¹ Esto es algo que cada Comunidad Autónoma ha configurado libremente, el rango de duración de la estancia oscila entre un mínimo de seis meses (Extremadura, Madrid o País Vasco) y un máximo de un año (Asturias y Cantabria). PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: «Las empresas de alojamiento (I): hoteles, apartamentos turísticos y viviendas vacacionales», *Derecho Público del Turismo*, op. cit., p. 246.

⁸² De nuevo, esto es algo que cada Comunidad Autónoma ha regulado como ha considerado más conveniente, el porcentaje de limitación de la instalación de construcciones fijas oscila entre un 8% (Baleares) y el 30% (Castilla y León). *Ibidem*, pp. 246-247.

⁸³ Estos elementos no podrán superar el 40% de la superficie de la parcela, debiendo existir una distancia mínima de tres metros entre aquellos y de cinco metros al perímetro del campamento. En todo caso, cada uno de ellos no podrá superar los cuarenta metros cuadrados de superficie edificada (art. 17.3 DCT). A estos efectos, las denominadas casas móviles (*mobil-home*) se considerarán instalaciones fijas (art. 17.4 DCT).

especial protección ambiental o paisajística (por ejemplo, en un radio inferior a mil metros de monumentos históricos o naturales y zonas arqueológicas), que entrañen riesgos de tipo geológico (como a menos de cien metros de la ribera del mar o en los cauce de aguas naturales o artificiales), que resulten insalubres o peligrosas o en las que se desarrollen actividades económicas sometidas a evaluación de impacto ambiental (en un radio inferior a mil o quinientos metros).

Por desgraciados sucesos como la catástrofe del *camping de Biescas*, en agosto de 1996, donde murieron 87 personas, es fundamental hacer mención aquí a las disposiciones que recoge el DCT, en su artículo 5.2, para evitar que los campamentos turísticos se instalen en terrenos susceptibles de ser inundados⁸⁴. En ningún caso la superficie de acampada de un campamento de turismo podrá instalarse en terrenos susceptibles de ser inundados con período de retorno de cien años. En aquellos con período de retorno de cincuenta años, podrá ser autorizada la instalación de servicios comunes y las entradas y salidas del recinto. De conformidad con el Decreto 189/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Plan de Prevención de Avenidas e Inundaciones en Cauces Urbanos Andaluces⁸⁵, las autorizaciones que puedan otorgarse dentro de terrenos inundables estarán condicionadas a la previa ejecución de las medidas específicas de defensa contra las inundaciones.

La ubicación de campamentos de turismo a menos de quinientos metros del límite exterior de embalses, ríos, playas o de lugares que resulten insalubres o peligrosos, requerirá informe previo de viabilidad por parte del Ministerio, la Consejería, la Confederación Hidrográfica o entidad competente según proceda. En todo caso, los campamentos de turismo que se ubiquen a menos de quinientos metros de la ribera del mar, deberán respetar las limitaciones establecidas en la legislación de costas⁸⁶ para los terrenos contiguos con el dominio público⁸⁷ marítimo-terrestre.

Abordemos ahora los derechos y obligaciones de las empresas titulares y de los usuarios turísticos. En el marco de lo previsto con carácter general en la LTA, las empresas titulares de los campamentos de turismo podrán (art. 11.1 DCT):

- a) Recabar el auxilio de la autoridad para expulsar de los mismos a los usuarios que incumplan los reglamentos de régimen interior o que pretendan acceder o permanecer en

⁸⁴ Recordemos que el *camping Las Nieves* había sido construido sobre el cono de deyección del torrente de aguas justo antes de su desembocadura en el río Gállego y a un kilómetro escaso de aguas debajo de Biescas (Huesca).

⁸⁵ BOJA núm. 91, de 3 de agosto de 2002.

⁸⁶ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988).

⁸⁷ Así, el artículo 98.3 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León legitima a los Ayuntamientos para que, en ejercicio de la defensa de los bienes públicos, denieguen aquellas licencias cuyo otorgamiento produzca la ocupación ilegal del dominio público. Véase a este respecto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, de 28 de julio de 2006. Reseña de M^a J. GALLARDO CASTILLO en *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 1, enero 2009, p. 78.

los mismos con una finalidad diferente a la propia del uso pacífico del establecimiento turístico.

- b) Obtener de la Dirección General de Planificación Turística de la Consejería de Turismo el distintivo acreditativo de campamento especializado respecto al subsector turístico al que preferentemente dirijan su actividad.

Por lo que a las obligaciones de estos operadores se refiere, de conformidad con la LTA, las empresas titulares de los campamentos de turismo están obligadas a:

- a) Contratar un seguro de responsabilidad civil que garantice los posibles riesgos de su actividad.
- b) Informar a los clientes de las instalaciones o servicios que supongan algún riesgo y de las medidas de seguridad adoptadas al respecto.
- c) Indicar de manera legible e inteligible el nombre, número de inscripción en el RTA, categoría, modalidad y, en su caso, especialidad del campamento de turismo en toda la publicidad, anuncios, documentación, correspondencia, listas de precios y facturas, con los símbolos acreditativos indicados reglamentariamente.
- d) Comprobar periódicamente el buen funcionamiento de las medidas de seguridad.
- e) Velar para que, durante las horas nocturnas que se fijen en el reglamento de régimen interior y cuyo número no podrá ser inferior a siete horas ininterrumpidas, cese la circulación de toda clase de vehículos a motor y no se sobrepase un nivel de inmisión de ruido de 50 dBA en toda la zona de acampada que provenga de la actividad del campamento⁸⁸.
- g) Facilitar el ejercicio de sus funciones a los servicios de inspección turística permitiendo su acceso a las dependencias e instalaciones del campamento y el examen de documentos, libros y registros directamente relacionados con la actividad turística, así como la obtención de copias o reproducciones de la documentación.
- h) Efectuar las obras de conservación y mejora necesarias para el mantenimiento de las instalaciones con los requisitos que, según la categoría que ostenten, se les exija para su apertura y funcionamiento y, en todo caso, cuando sean requeridas por la Delegación Territorial de la Consejería de Turismo.
- i) Publicitar de manera clara los precios de todos los servicios que se prestan en el establecimiento que serán finales y completos, incluyendo los impuestos y cualquier tipo de carga o gravamen, así como la duración de la jornada, publicidad que habrá de figurar tanto en recepción como en cualquier medio de difusión en el que se publicite.

En el otro lado de la moneda, los derechos reconocidos los usuarios de los campamentos de turismo, con independencia de aquellos otros que les correspondan de acuerdo con el resto del Ordenamiento jurídico, se recogen en el artículo 12.1 DCT:

- a) Recibir información veraz, completa y previa a la contratación de los servicios que se le oferten.

⁸⁸ A tal efecto, los campamentos de turismo dispondrán de aparatos adecuados para su medición.

- b) Acceder libremente a los campamentos de turismo y permanecer en ellos sin más limitaciones que las contenidas en el DCT y, en su caso, en el reglamento de régimen interior de los campamentos.
- c) Recibir los servicios en las condiciones acordadas conforme a la categoría, modalidad y, en su caso, especialidad del campamento de turismo.
- d) Tener garantizada su seguridad, intimidad y tranquilidad en el campamento.
- e) Formalizar, con carácter previo al uso de las instalaciones, la correspondiente hoja de admisión, quedando en poder del campamento un ejemplar de la misma debidamente firmado.
- f) Recibir factura del precio abonado por los servicios prestados.
- g) Formular quejas y reclamaciones y, a tal efecto, exigir que le sea entregada la hoja oficial en el momento de plantear su reclamación⁸⁹.

Como contrapunto, y sin perjuicio del resto de obligaciones que con carácter general contempla nuestro Ordenamiento jurídico, los usuarios de los campamentos de turismo tienen la obligación (art. 12.2 DCT) de:

- a) Observar las normas de seguridad, convivencia e higiene dictadas para la adecuada utilización del establecimiento, tomando particularmente en consideración la naturaleza propia de la actividad de acampada, en la que resulta especialmente exigible preservar la urbanidad, la salubridad y el mutuo respeto.
- b) Cumplir las normas contempladas en el reglamento de régimen interior del establecimiento.
- c) Abonar en las condiciones pactadas el importe de los servicios turísticos contratados en el momento de presentación de la factura.

En otro orden de cosas, hay que diferenciar entre los requisitos estructurales de los campamentos de turismo y los requisitos de seguridad, de suministros y de tratamiento de los residuos generados. Respecto a los primeros, en el DCT⁹⁰ se establecen toda una serie de medidas muy técnicas respecto de la superficie (art. 14 DCT), la capacidad de alojamiento (art. 15 DCT), las instalaciones fijas de uso colectivo (art. 16 DCT) y las instalaciones fijas de alojamiento (art. 17 DCT), así como con relación a las parcelas (art. 18 DCT), los elementos de acampada (art. 19 DCT), los accesos (art. 20 DCT), los viales (art. 21 DCT), los aparcamientos (art. 22 DCT) o los cerramientos (art. 23 DCT)⁹¹.

⁸⁹ Si en el plazo de diez días desde la presentación de la reclamación, la empresa no contesta o no satisface la pretensión formulada, el usuario podrá dirigirse a la correspondiente Delegación Territorial de la Consejería de Turismo para presentar el ejemplar "para la Administración".

⁹⁰ No sólo habrá que tener en cuenta las disposiciones de este reglamento, también todas aquellas otras, recogidas en otras sedes, que puedan incidir sobre nuestro objeto de estudio. Así, por ejemplo, el Decreto 23/1999, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Sanitario de las Piscinas de Uso Colectivo (BOJA núm. 36, de 25 de marzo de 1999).

⁹¹ Se establecen determinaciones específicas en cuanto a distribución y señalización de los accesos y viales, así como las superficies que deben destinarse como mínimo a elementos comunes, viales o instalaciones de uso colectivo, las características de éstas, capacidad de alojamiento, limitaciones a instalaciones tipo bungalow, superficies mínimas de parcela y demarcación, delimitación de los elementos de acampada que pueden ser utilizados por los usuarios, número mínimo de aparcamientos, características de los cerramientos... Así, a modo

En relación con los segundos, los requisitos de seguridad, de suministros y de tratamiento de los residuos generados⁹², se abordan aquí los sistemas de seguridad y prevención de incendios (recoge el art. 25 DCT las salidas de emergencia señalizadas, las luces de emergencia autónomas, los extintores de tipo “polvo polivalente” o el Plan de Autoprotección⁹³), el botiquín de primeros auxilios (art. 26 DCT), o ya en otro ámbito, disposiciones específicas sobre el suministro eléctrico (art. 27 DCT), el agua potable (art. 28 DCT) y los servicios higiénicos (art. 31 DCT)⁹⁴.

En cuanto al funcionamiento de los campamentos turísticos, el DCT prevé algunas particularidades que deben ser objeto de atención. Por lo que se refiere a la recepción e información que debe suministrarse a los usuarios (art. 41 DCT), hay que indicar que el horario de recepción será de ocho de la mañana hasta las diez de la noche de modo interrumpido, debiendo contar el establecimiento con un registro de entrada y salidas de los usuarios⁹⁵, además de poner a disposición de los mismos las hojas de reclamaciones y también una copia del propio DCT.

En un lugar de la recepción que resulte bien visible, y exhibida de manera que facilite su lectura, figurará la siguiente información y documentación, junto con cuantas otras instrucciones se consideren oportunas para un uso racional y apacible del campamento (art. 41.4 DCT):

- a) Nombre, categoría, modalidad y, en su caso, especialidad del campamento.
- b) Temporada de funcionamiento.

de muestra, de cara a los cerramientos deberá utilizarse vegetación autóctona, el estilo propio de la comarca o cualquier material con garantías de resistencia, salvo alambres espinosos, dispuestos de tal forma que no destaque indebidamente en la fisonomía natural del paisaje.

⁹² Sobre el régimen jurídico de los residuos, me remito a CONDE ANTEQUERA, J.: «Residuos y cambio climático», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 12, 2009 (Ejemplar dedicado a *Derecho y cambio climático*), pp. 301-334.

⁹³ Véase a este respecto la *Guía Técnica para la Elaboración de un Plan de Autoprotección* elaborada por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio de Interior, en la URL: <http://www.proteccioncivil.es/documents/11803/22691/Guia+Tecnica+para+la+elaboraci%C3%B3n+de+planes+de+autoproteccion> (con acceso el 30 de junio de 2016).

⁹⁴ Diferentes disposiciones de carácter técnico se recogen en relación con las instalaciones higiénicas de los campamentos turísticos (lavabos, duchas, evacuatorios, lavaderos, fregaderos o Lavapiés) en el Anexo 1 del DCT. En este sentido, los campamentos dispondrán de servicios higiénicos convenientemente distribuidos, de forma que ninguna parcela o zona de acampada, en su caso, diste más de doscientos metros de un bloque de tales servicios. Estos bloques dispondrán de accesos diferentes para los servicios separados de hombres y mujeres, y en el interior de cada uno de ellos existirán zonas distintas para evacuación y para duchas y lavabos. Los servicios higiénicos tendrán suficiente ventilación, y su suelo y paredes, hasta una altura mínima de ciento ochenta centímetros, estarán revestidos con materiales que garanticen su impermeabilidad y sean de fácil limpieza.

⁹⁵ Estos establecimientos, como siempre, deberán estar a disposición de la inspección turística, debiendo facilitarle en todo caso los listados de ocupación de los últimos seis meses, donde conste el número de personas alojadas en cada ubicación o parcela (art. 41.3 DCT).

- c) Cuadro de horarios de utilización de los diferentes servicios, de asistencia médica, y de descanso y silencio.
- d) Lista de precios de los servicios y de las diferentes modalidades de alojamiento.
- e) Plano o planos de situación con indicación de los servicios generales, viales y parcelas con sus números; así como de los extintores y salidas de emergencia⁹⁶.
- f) Anuncio de existencia de hojas de reclamaciones a disposición de los clientes, redactado en castellano, inglés, alemán y francés.
- g) Reglamento de régimen interior, redactado al menos en castellano, inglés, alemán y francés.

En el momento de su ingreso en el campamento se entregará a los usuarios un folleto informativo sobre las normas de seguridad y recomendaciones para una mejor estancia (en castellano, inglés, alemán y francés) con el siguiente contenido mínimo (art. 42.1 DCT):

- a) Nombre, categoría, modalidad y, en su caso, especialidad del campamento.
- b) Servicios e instalaciones disponibles y sus precios.
- c) Normas generales de convivencia y prohibiciones, con especial referencia a las horas de descanso y silencio.
- d) Plano general reducido en el que se reflejarán las salidas de emergencia, la situación de los recursos disponibles en materia de seguridad y las zonas de recogida selectiva de residuos en el interior del recinto⁹⁷.
- e) Normas para la prevención de situaciones de emergencia y para actuar adecuadamente cuando se presenten tales situaciones de emergencia.
- f) Teléfonos de Protección Civil, Policía Local, centro sanitario más cercano y análogos.
- g) Especificación de la duración de la jornada.

3. INMUEBLES DE USO TURÍSTICO EN RÉGIMEN DE APROVECHAMIENTO POR TURNO

Nos referimos a la figura que tradicional y erróneamente ha sido conocida como *multi-propiedad*⁹⁸ y sobre la que se ha pronunciado con detalle la mejor doctrina⁹⁹. La LTA ha

⁹⁶ Con el siguiente texto: «Situación de los extintores y salida de emergencia en caso de incendio».

⁹⁷ El folleto ha de recoger toda la información relativa a los criterios medioambientales a cumplir por los usuarios del campamento. El DCT contempla expresamente aquí también la importancia de la utilización correcta de los recursos energéticos del campamento (art. 42.2 DCT).

⁹⁸ Aunque lo cierto es que en la actualidad, en nuestro ordenamiento jurídico vigente está categóricamente vetado pretender vincular el aprovechamiento por turno a una cuota indivisa de la propiedad, así como utilizar la denominación multipropiedad (ni cualquier otra que contenga la palabra propiedad).

⁹⁹ Entre otras, CORDERO CUTILLAS, I.: *El derecho de aprovechamiento por turno en la Ley 42/1998, de 15 de diciembre*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003; DÍAZ GÓMEZ, M.J.: *Información y voluntad en la contratación de derechos de aprovechamiento por turno*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003; CUENCA ANTOLÍN, D.: *El tiempo compartido: la nueva Ley sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico*, Conselleria de Industria y Comercio de la Generalitat Valenciana, Valencia, 2000; COSTAS RODAL, L.: *Los derechos*

previsto la posibilidad de establecer el régimen de aprovechamiento por turno en todos los tipos de establecimiento de alojamiento turístico, incluidos los hoteleros. Este sistema se concreta en el derecho a utilizar un determinado inmueble de uso turístico, durante un periodo concreto de cada año, mediante el pago de una cantidad como contraprestación.

A la luz del artículo 49 de la LTA: en caso de comercialización en régimen de aprovechamiento por turno de las unidades de alojamiento de cualquiera de los establecimientos de alojamiento turístico, el establecimiento deberá someterse al principio de unidad de explotación y a las demás prescripciones contenidas en la LTA y su normativa de desarrollo, en función del tipo de establecimiento y de la clasificación que le corresponda, así como de la legislación específica reguladora del aprovechamiento por turno.

En concreto, para la Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias¹⁰⁰ (en adelante, LAT¹⁰¹), se entenderá por contrato de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico aquel de duración superior a un año (e inferior a cincuenta¹⁰²) en virtud del cual un consumidor adquiere (de un empresario¹⁰³), a título oneroso, el derecho a utilizar uno o varios alojamientos para pernoctar durante más de un periodo de ocupación (art. 2 LAT).

La LAT delimita el ámbito de aplicación de la ley (art. 1 LAT), ofreciendo también una definición del contrato de adquisición de productos vacacionales de larga duración (art. 3 LAT)¹⁰⁴,

de aprovechamiento por turno, Comares, Granada, 2000; ARRIBAS LEÓN, M.: *Derecho de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles: aspectos fiscales: novedades en la tributación de la multipropiedad*, Comares, Granada, 2000; VILALTA NICUESA, A.E. y MÉNDEZ TOMÁS, R.M.: *Aprovechamiento por turno de bienes inmuebles*, Bosch, Barcelona, 2002; SÁNCHEZ-CCIA, A.L.: *Multipropiedad, timesharing y aprovechamiento por turno: la ley 42/1998*, Edijus, Zaragoza, 1999; o RUIZ-RICO RUIZ, J. M. & CAÑIZARES LASO, A: *Multipropiedad y aprovechamiento por turno*, Aranzadi, Pamplona, 2000.

¹⁰⁰ A este respecto, véase GARCÍA CALVENTE, Y.: *Aspectos tributarios del turismo residencial*, Bosch, Barcelona, 2007. La autora se ocupa de analizar la tributación de las tres modalidades típicas del turismo residencial: los arrendamientos turísticos, los alojamientos de turismo rural, las segundas viviendas vacacionales y los derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles de uso turístico.

¹⁰¹ BOE núm. 162, de 7 de julio de 2012. Esta norma vino a derogar el Real Decreto-ley 8/2012, de 16 de marzo, que a su vez había dejado sin efectos la Ley 42/1998, de 15 de diciembre.

¹⁰² Así lo indica el artículo 24 de la LAT.

¹⁰³ La LAT será de aplicación siempre que estos contratos se celebren entre un empresario y un consumidor (art. 1.1 LAT). Se entiende por empresario: «toda persona física o jurídica que actúe con fines relacionados con su actividad económica, negocio, oficio o profesión y cualquier persona que actúe en nombre o por cuenta de un empresario» (art. 1.2 LAT).

¹⁰⁴ El contrato de producto vacacional de larga duración, de acuerdo con el artículo 3 y la Exposición de Motivos de la LAT, consiste básicamente en que el consumidor adquiere el derecho a obtener descuentos u otras ventajas en el alojamiento, de forma aislada o en combinación con viajes u otros servicios. En consecuencia, este derecho se obtiene a cambio de una contrapartida e incluye a los clubes de descuentos vacacionales y productos análogos. A este respecto, remito a BENAVIDES VELASCO, P.: «La comercialización de servicios

del contrato de reventa¹⁰⁵ (art. 5 LAT), así como del de intercambio (art. 6 LAT). La definición de contrato de aprovechamiento de bienes de uso turístico da cobertura no sólo a los contratos sobre bienes inmuebles, sino también a los contratos relativos a un alojamiento en embarcaciones¹⁰⁶ y caravanas, pero excluye otros contratos que no se refieren a un alojamiento, como los de alquiler de terrenos para caravanas, así como las reservas plurianuales de una habitación de hotel, en la medida en que no se trata de contratos, sino de reservas que no son vinculantes para el consumidor (lo que expresamente indica la EM de la LAT, en su apartado III).

A lo largo de su artículo 23, la LAT amplía esta definición expuesta al indicar que este derecho atribuye a su titular la facultad de disfrutar (nunca la propiedad), con carácter exclusivo, durante un período específico de cada año (nunca inferior a siete días seguidos¹⁰⁷), consecutivo o alterno, un alojamiento (lo que no comprende las alteraciones del mismo ni de su mobiliario) susceptible de utilización independiente¹⁰⁸ por tener salida propia a la vía pública o a un elemento común del edificio en el que estuviera integrado y que esté dotado, de modo permanente, con el mobiliario adecuado al efecto, así como del derecho a la prestación de los servicios complementarios.

turísticos a través del sistema de “Club de Vacaciones”», en *IV, V, VI Jornadas de derecho turístico en Andalucía* (Coord. A.J. AURIOLÉS MARTÍN), 2005, pp. 219-226. No da cobertura a los programas de fidelización que ofrecen descuentos para futuras estancias en establecimientos de una cadena hotelera, ni a los descuentos ofrecidos durante un plazo inferior a un año o a los descuentos puntuales.

¹⁰⁵ Por lo que se refiere al contrato de reventa, abordado en el artículo 5 y en la Exposición de Motivos de la LAT, hemos de apuntar que éste abarca los contratos de intermediación concluidos entre un agente de reventa y un consumidor que desea vender o comprar un derecho de aprovechamiento por turno de un bien de uso turístico o un producto vacacional de larga duración, a cambio de un corretaje o comisión; mientras que la definición de intercambio del artículo 6 de la LAT da cobertura a los contratos de participación en un sistema de intercambio.

¹⁰⁶ En materia de transporte marítimo, véanse los trabajos de OLMEDO PERALTA, E., *Régimen jurídico del transporte marítimo de pasajeros: contratos de pasaje y crucero*, Marcial Pons, Madrid, 2014; y «Modernización de la normativa sobre el contrato de pasaje marítimo: la nueva posición jurídica del pasajero», en *La nueva ordenación del mercado de transporte* (Dir. PETIT LAVALL, MARTINEZ SANZ & RECALDE CASTELLS), Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 411-438.

¹⁰⁷ Todo ello a la luz del artículo 23.3 LAT. Para este precepto de la LAT, dentro de un mismo régimen, los turnos podrán tener o no la misma duración (de acuerdo con la legislación anterior, Ley 42/1998, de 15 de diciembre, sí era necesario que todos los periodos tuvieran la misma duración); además, deberá quedar reservado para reparaciones, limpieza u otros fines comunes un período de tiempo que no podrá ser inferior a siete días por cada uno de los alojamientos sujetos al régimen.

¹⁰⁸ Este régimen sólo podrá recaer sobre un edificio, conjunto inmobiliario o sector de ellos arquitectónicamente diferenciado. Todos los alojamientos independientes que lo integren, con la necesaria excepción de los locales, deben estar sometidos a dicho régimen. Será necesario que el conjunto tenga, al menos, diez alojamientos. Se permite, no obstante, que un mismo conjunto inmobiliario esté sujeto, al tiempo, a un régimen de derechos de aprovechamiento por turno y a otro tipo de explotación turística, siempre que los derechos de aprovechamiento por turno recaigan sobre alojamientos concretos y para períodos determinados, y que unos y otros se adecuen a la normativa que corresponda (art. 23.2 LAT).

El régimen jurídico de los apartamentos turísticos de aprovechamiento por turno es, por tanto, primordialmente de carácter estatal y la norma citada, más que a los detalles y pormenores relacionados con los servicios turísticos¹⁰⁹, como pudieran ser la clasificación de establecimientos, los requisitos de funcionamiento, las medidas de seguridad o higiene, etcétera, se limita a regular aquellos aspectos relacionados con el régimen de la contratación de esta modalidad turística, encuadrados bajo el Derecho Privado, sobre los que aquí no nos vamos a detener con la extensión que sería necesaria dadas las características de esta obra. Aún así, si es oportuno abordar la constitución del régimen (art. 25 LAT), el papel de la escritura reguladora (art. 26 LAT), la forma y el contenido mínimo del contrato (art. 30 LAT) o los deberes de publicidad e información en este ámbito (capítulo II, arts. 7 a 9, y capítulo IV, arts. 18 a 20, LAT).

El artículo 25 de la LAT establece que el régimen de aprovechamiento por turno deberá ser constituido por el propietario registral del inmueble, para lo que será necesario que previamente:

- a) Inscriba la conclusión de la obra en el Registro de la Propiedad y la incorpore al Catastro Inmobiliario. En el caso de que la obra esté iniciada, deberá haber inscrito la declaración de obra nueva en construcción.
- b) Cumpla con los requisitos establecidos para ejercer la actividad turística, disponga de las licencias de apertura y las de primera ocupación de los alojamientos, zonas comunes y servicios accesorios que sean necesarias para el destino. En el caso de que la obra esté tan sólo iniciada, bastará haber obtenido la licencia de obra y la necesaria para la actividad turística. En el caso de que la obra esté tan sólo iniciada, bastará haber obtenido la licencia de obra y la necesaria para la actividad turística¹¹⁰.
- c) Haya celebrado el contrato con una empresa de servicios¹¹¹ que reúna los requisitos que a éstas se exijan, salvo que el propietario, cumpliendo los mismos requisitos, haya decidido asumirlos directamente.
- d) Haya concertado los seguros o las garantías a que se refiere el artículo 28 de la LAT, así como, en su caso, las garantías por daños materiales por vicios o defectos de la construcción previstas en la Ley de Ordenación de la Edificación¹¹², si fuere el constructor o promotor del inmueble, o en otro caso haber facilitado información del mismo a los titulares de los derechos de aprovechamiento por turno.

¹⁰⁹ Lo que, en consecuencia, deja un importante espacio a la articulación de medidas a este respecto por parte de la legislación autonómica. GAMERO CASADO, E.: «Los establecimientos de alojamiento turístico», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, op. cit., p. 342.

¹¹⁰ Esta última, tanto si la obra está terminada como si tan sólo está iniciada, solamente será exigible en aquellas Comunidades Autónomas donde la comercialización de derechos que impliquen la facultad de disfrute de un alojamiento durante un período de tiempo al año tenga, con arreglo a su legislación, la calificación de actividad turística sometida a licencia.

¹¹¹ Las empresas de servicios no podrán estar domiciliadas en paraísos fiscales y tendrán que tener, al menos, una sucursal domiciliada en algún Estado miembro de la Unión Europea.

¹¹² Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (BOE núm. 266, de 6 de noviembre de 1999).

El propietario que constituya el régimen sobre un inmueble en construcción deberá, además, contratar a favor de los futuros adquirentes de derechos de aprovechamiento por turno un aval bancario o un seguro de caución (art. 25.2 LAT) que garantice la devolución de las cantidades entregadas a cuenta para la adquisición del derecho, actualizadas con arreglo al Índice de Precios de Consumo, si la obra no ha sido finalizada en la fecha fijada o no se ha incorporado el mobiliario descrito en la escritura reguladora cuando el adquirente del derecho opte por la resolución del contrato. Las cantidades así recibidas serán independientes de las que deba satisfacer el propietario o promotor en concepto de indemnización de daños y perjuicios.

El régimen de aprovechamiento por turno de un inmueble se constituirá mediante su formalización en escritura pública (con los parámetros que para ello dispone el art. 26 de la LAT) y se inscribirá en el Registro de la Propiedad. Al otorgamiento de la escritura deberá concurrir la empresa que haya asumido la administración y prestación de los servicios, salvo manifestación expresa del propietario de que son por él asumidos directamente (art. 25.3 LAT).

En relación a la publicidad¹¹³ e información precontractual¹¹⁴ que se acompaña en este tipo de contratos (véanse, entre otros, capítulo II, arts. 7 a 9, y capítulo IV, arts. 18 a 20, LAT), la LAT salvaguarda en todo momento, en conexión con los dictados del Derecho comunitario¹¹⁵ de cuya transposición se ocupa esta norma, la protección de los intereses del consumidor¹¹⁶, velando por la erradicación de abusos y prácticas indebidas y confiriéndole

¹¹³ En el terreno de la publicidad, la LAT aboga porque en los anuncios y ofertas exhibidos en los establecimientos abiertos al público, así como en las comunicaciones comerciales y demás publicidad sobre estos contratos, conste dónde puede obtenerse la información precontractual prevista en la LAT (art. 7.1 LAT); porque en toda invitación a cualquier acto promocional a este respecto se indique claramente la finalidad comercial y su naturaleza (art. 7.2 LAT); o porque no puedan comercializarse ni venderse estos productos como una inversión (art. 7.3 LAT).

Es más, por poner otro ejemplo a modo de muestra, con el fin de proteger la posición del consumidor, la LAT (art. 28) contempla que, antes de la constitución del régimen de derechos de aprovechamiento por turno, el propietario deberá suscribir y mantener en vigor una póliza de seguro u otra garantía equivalente que cubra, por todo el tiempo que dure la promoción y hasta la transmisión de la totalidad de los derechos de aprovechamiento por turno, el riesgo de nacimiento a su cargo de la obligación de indemnizar a terceros por los daños y perjuicios causados por él o cualquiera de sus dependientes, hasta que dicha transmisión se produzca.

¹¹⁴ En particular, por lo que a la información precontractual se refiere, la LAT cubre una serie de anexos en donde se da cuenta de la información precisa y suficiente que los empresarios, en papel o en otro soporte duradero, de forma clara y comprensible, y con carácter gratuito, habrán de suministrar a los consumidores (art. 9 en conexión con los Anexo I a IV LAT).

¹¹⁵ Directiva 2008/122/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de enero de 2008, relativa a la protección de los consumidores con respecto a determinados aspectos de los contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio (DOUE L 30/10, de 3 de febrero de 2009).

¹¹⁶ Véanse a estos efectos, los trabajos de BENAVIDES VELASCO, P.: «La propuesta de Directiva sobre protección de los consumidores de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico y su incidencia en el ordenamiento

unos derechos a los que no podrán renunciar¹¹⁷ (art. 16.1 LAT). Es primordial garantizar también aquí los derechos del usuario de estos servicios turísticos.

En línea con lo expuesto, el empresario informará al consumidor, de acuerdo, en su caso, con la normativa de consumo, sobre cómo puede solicitar información genérica y gratuita acerca de las previsiones contenidas en la LAT, así como de los derechos que le asisten ante los organismos y profesionales oficiales siguientes: las oficinas de turismo, el Instituto Nacional del Consumo (hoy Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición), los organismos de las Comunidades Autónomas competentes en materia de turismo y consumo¹¹⁸, las oficinas municipales de consumo, los registradores de la propiedad y los notarios¹¹⁹ (art. 18 LAT).

En otro orden de cosas, la LAT pone especial énfasis en el derecho del consumidor al desistimiento (art. 12 LAT), así como en la prohibición de pagar anticipos durante el plazo de ejercicio de tal derecho (art. 13 LAT). De todo ello habrá que advertir expresamente al consumidor antes de la celebración del contrato (art. 10 LAT). La LAT recoge, en el referido artículo 12, que el consumidor tendrá derecho de desistimiento sin necesidad de justificación alguna y que, en defecto de lo dispuesto en esa norma, será de aplicación el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios¹²⁰. El plazo para el ejercicio de este derecho es de catorce días naturales, computados desde la fecha de celebración del contrato o de cualquier contrato preliminar vinculante, si en ese momento el consumidor recibió el documento contractual o, en otro caso, desde la recepción posterior de dicho documento (art. 12.2 LAT). Este desistimiento deja sin efecto el contrato (art. 12.5 LAT). Los consumidores, al ejercer este derecho, no soportarán coste alguno ni deberán pagar ninguna contraprestación en concepto de servicios que se hayan podido realizar con anterioridad a la fecha del ejercicio de este desistimiento (art. 12.6 LAT).

jurídico español», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 31, 2007, pp. 313-342; o BOTANA GARCÍA, G.A.: «La protección de los consumidores respecto a determinados aspectos de aprovechamiento por turnos de bienes de uso turístico, los productos vacacionales de larga duración, la reventa y el intercambio», *El Consultor Inmobiliario*, núm. 92, julio-agosto 2008, pp. 3-41.

¹¹⁷ El empresario y el consumidor podrán someter sus conflictos al arbitraje de consumo (art. 20 LAT).

¹¹⁸ En Andalucía, en la actualidad, las competencias en materia de consumo las ejerce la Consejería de Salud, y las de turismo, la Consejería de Turismo y Deporte.

¹¹⁹ En esta información se indicará la dirección y el teléfono de los organismos y profesionales más próximos al lugar donde se encuentre el bien de uso turístico objeto del contrato de aprovechamiento por turno, así como del contrato de reventa o de intercambio sobre este bien.

¹²⁰ Para un análisis en profundidad de este importante instrumento normativo, me remito a REBOLLO PUIG, M. (Dir.) & IZQUIERDO CARRASCO, M. (Dir.): *La defensa de los consumidores y usuarios: (comentario sistemático del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007): adaptado a las reformas introducidas por las Leyes 25/2009 y 29/2009*, lustel, Madrid, 2011.

Es en el artículo 30 de la LAT donde se regula la forma y contenido del contrato, que deberá constar por escrito en papel o en otro soporte duradero, precisando la lengua o lenguas de su redacción, y el contenido del contrato al que se incorpora la información pre-contractual. Por su interés a los fines de este estudio, centraremos aquí nuestra atención en las próximas líneas. Además de lo previsto en el artículo 11 de la LAT en relación con la forma (apuntando, por ejemplo, que éste tendrá que redactarse en un tamaño tipográfico y con un contraste de impresión adecuado que resulte fácilmente legible) y contenido del contrato, el artículo 30, apartado 1, de la LAT establece que en el contrato celebrado por toda persona física o jurídica en el marco de su actividad profesional y relativo a derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles se expresarán, al menos, los siguientes extremos¹²¹:

- 1.º Los datos de la escritura reguladora del régimen, con indicación del día del otorgamiento, del notario autorizante y del número de su protocolo, y los datos de inscripción en el Registro de la Propiedad.
- 2.º Referencia expresa a la naturaleza real o personal del derecho transmitido, haciendo constar la fecha en que el régimen se extinguirá de conformidad con la LAT.
- 3.º Identificación del bien inmueble¹²² mediante su referencia catastral, descripción precisa del edificio, de su situación y del alojamiento sobre el que recae el derecho, con referencia expresa a sus datos registrales y al turno que es objeto del contrato, con indicación de los días y horas en que se inicia y termina.
- 4.º Expresión de que la obra está concluida o se encuentra en construcción¹²³.

¹²¹ El inventario y, en su caso, las condiciones generales no incluidas en el contrato, así como las cláusulas estatutarias inscritas, figurarán como anexo inseparable suscrito por las partes (art. 30.2 LAT).

¹²² En su caso, junto con el contrato se entregará al adquirente el certificado de eficiencia energética del edificio o de la parte adquirida, según corresponda (art. 30.4 LAT).

¹²³ En este último caso, habrá de indicarse: a) Fase en que se encuentra la construcción. b) Plazo límite para la terminación del inmueble. c) Referencia a la licencia de obra e indicación y domicilio del Ayuntamiento que la ha expedido. d) Fase en que se encuentran los servicios comunes que permitan la utilización del inmueble. e) Domicilio indicado por el adquirente donde habrá de notificársele la inscripción de la terminación de la obra y la fecha a partir de la cual se computará la duración del régimen. f) Una memoria de las calidades del alojamiento objeto del contrato. g) Relación detallada del mobiliario y ajuar con que contará el alojamiento, así como el valor que se le ha atribuido a efectos del aval o del seguro (en conexión con el art. 25.2 LAT). h) Referencia expresa a dicho aval o seguro, con indicación de la entidad donde se ha constituido o con quien se ha contratado y que el mismo podrá ser ejecutado o reclamado por el adquirente en el caso de que la obra no esté concluida en la fecha límite establecida al efecto o si no se incorpora al alojamiento el mobiliario establecido.

En el caso de que el régimen se haya constituido sobre un inmueble en construcción, de acuerdo con el artículo 26.3 de la LAT, la terminación de la obra deberá hacerse constar en el Registro de la Propiedad en el plazo de tres meses, a contar desde su conclusión. Para realizar tal constancia, será necesario aportar las licencias de apertura y de primera ocupación, y que no se aportaron en el momento de inscribir la obra nueva en construcción. El propietario o promotor, una vez inscrita la terminación de la obra, deberá notificar el hecho a quienes adquirieron derechos de aprovechamiento por turno sobre el inmueble en cuestión mientras este último se encontraba en construcción.

- 5.º El precio que deberá pagar el adquirente y la cantidad que conforme a la escritura reguladora deba satisfacer anualmente¹²⁴, una vez adquirido el derecho, a la empresa de servicios o al propietario que se hubiera hecho cargo de éstos en la escritura reguladora, con expresión de que se actualizará con arreglo al Índice de Precios de Consumo (IPC), salvo que las partes hayan establecido otra forma de actualización, que no podrá quedar al arbitrio de una de ellas, indicando, a título orientativo, cuál ha sido la media de dicho índice en los últimos cinco años¹²⁵.
- 6.º Servicios e instalaciones comunes que el adquirente tiene derecho a disfrutar y, en su caso, las condiciones para ese disfrute¹²⁶.
- 7.º Si existe o no la posibilidad de participar en servicios de intercambio de períodos de aprovechamiento. Cuando exista esta posibilidad, se expresarán los eventuales costes.
- 8.º Expresión del nombre o razón social, con los datos de la inscripción en el Registro Mercantil en el caso de que se trate de sociedades, y el domicilio de las personas que correspondan¹²⁷.
- 9.º Duración del régimen, con referencia a la escritura reguladora y a la fecha de la inscripción de ésta. Si el inmueble está en construcción, con referencia a la fecha límite en que habrá de inscribirse el acta de terminación de la obra.
10. Expresión del derecho que asiste al adquirente a: comprobar la titularidad y cargas del inmueble, solicitando la información del registrador competente, cuyo domicilio y

¹²⁴ Teniendo en cuenta que la LAT contempla expresamente, en su artículo 32, la resolución del contrato por falta de pago de las cuotas. Salvo pacto en contrario, el propietario tendrá una facultad resolutoria en el caso de que el adquirente titular del derecho de aprovechamiento por turno, una vez requerido, no atienda al pago de las cuotas debidas por razón de los servicios prestados durante, al menos, un año (art. 32.1 LAT). Para llevar a cabo la resolución, el propietario deberá consignar, a favor del titular del derecho, la parte proporcional del precio correspondiente al tiempo que le reste hasta su extinción (art. 32.2 LAT). El propietario que ejercite la facultad resolutoria regulada en este artículo quedará obligado a atender las deudas que el titular del derecho de aprovechamiento por turno tuviere pendientes con la empresa de servicios, salvo pacto en contrario con ésta (art. 32.3 LAT).

¹²⁵ También se hará expresión del importe de los impuestos que, conforme a lo establecido en la LAT, lleva aparejada la adquisición, así como una indicación somera de los honorarios notariales y registrales para el caso de que el contrato se eleve a escritura pública y se inscriba en el Registro de la Propiedad.

¹²⁶ La escritura ha de indicar si los servicios se asumen directamente por el propietario o por una empresa de servicios (art. 26.1.4º LAT), así como la retribución de los servicios y los gastos de comunidad (art. 26.1.7º LAT). Aquí también podemos sacar a relucir el dictado del artículo 34 de la LAT. El propietario o promotor es responsable, frente a los titulares de derechos de aprovechamiento por turno, de la efectiva prestación de los servicios. En caso de incumplimiento por la empresa de servicios, el propietario o promotor deberá resolver el contrato y exigir el resarcimiento de daños y perjuicios. La acción de resolución corresponde al propietario o promotor. En todo caso, cualquier titular de un derecho de aprovechamiento por turno podrá reclamar del propietario la efectiva prestación de los servicios y las indemnizaciones que correspondan en el caso de que tal prestación no se efectúe.

¹²⁷ Esto es, del propietario o promotor; del transmitente, con indicación precisa de su relación jurídica con el propietario o promotor en el momento de la celebración del contrato; del adquirente; de la empresa de servicios; o del tercero que se hubiera hecho cargo del intercambio, en su caso (este tercero, si es una persona jurídica, deberá tener sucursal abierta e inscrita en España).

- número de fax constará expresamente; a exigir el otorgamiento de escritura pública; y a inscribir su adquisición en el Registro de la Propiedad.
11. El domicilio o dirección electrónica designado expresamente por las partes contratantes para la práctica de toda clase de requerimientos y notificaciones.
 12. Lugar y firma del contrato.
 13. Si existe la posibilidad de participar en un sistema organizado de cesión a terceros del derecho objeto del contrato¹²⁸.

El contrato y la información precontractual (que no se alterará a menos que las partes dispongan expresamente lo contrario, art. 11.2 LAT) aquí previstos se redactarán, lo que disciplina el apartado tercero del artículo 30 de la LAT, en la lengua o en una de las lenguas del Estado miembro en que resida el adquirente o del que este sea nacional¹²⁹, a su elección, siempre que se trate de una lengua oficial de la Unión Europea. Si el adquirente es residente en España o el empresario ejerce aquí sus actividades, el contrato deberá redactarse además en castellano y, en su caso, a petición de cualquiera de las partes, podrá redactarse también en cualquiera de las otras lenguas españolas oficiales en el lugar de celebración del contrato. Asimismo, el transmitente deberá entregar al adquirente la traducción jurada¹³⁰ del contrato a la lengua o a una de las lenguas oficiales del Estado miembro de la Unión Europea en que esté situado el inmueble, siempre que sea una de las lenguas oficiales de la Unión.

Entre las facultades del titular de derechos de aprovechamiento por turno (art. 30 LAT), se prevé que cada titular pueda libremente disponer de su derecho sin más limitaciones que las que resultan de las leyes y sin que la transmisión del mismo afecte a las obligaciones derivadas del régimen. El titular de derechos de aprovechamiento por turno que participe profesionalmente en la transmisión o comercialización de derechos reales constituidos sobre los mismos quedará sujeto a lo dispuesto en la LAT, mientras que los adquirentes de estos derechos quedarán subrogados en los que correspondan al titular del derecho de aprovechamiento por turno y, en especial, en los que le corresponden frente al propietario del inmueble.

¹²⁸ Cuando exista esta posibilidad, se expresarán los eventuales costes, al menos aproximados, que dicho sistema supondrá para el adquirente.

¹²⁹ Los adquirentes extranjeros que no sean nacionales de algún Estado miembro de la Unión Europea ni residentes en los mismos podrán exigir que el contrato y los demás documentos se les entreguen traducidos a la lengua de un Estado miembro de la Unión Europea que ellos elijan.

¹³⁰ Los propietarios, promotores o cualquier persona física o jurídica que se dedique profesionalmente a la transmisión de derechos de aprovechamiento por turno deberán conservar, a disposición de las organizaciones de consumidores y, en su caso, de las autoridades turísticas, las traducciones de los documentos que deben entregar a cualquier adquirente y de las cláusulas que tengan la consideración de condiciones generales. Sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar, en caso de existir alguna divergencia entre las distintas versiones, se aplicará la más favorable al adquirente.

4. BALNEARIOS.

Los balnearios¹³¹, spas u otras instalaciones o actividades saludables relacionadas con el bienestar de las personas tienen la consideración de actividades con incidencia en el ámbito turístico (piénsese, por ejemplo, a modo de curiosidad, en los más de 225.000 usuarios que cada año se benefician de los servicios de hidroterapia en balnearios españoles gracias al programa de Termalismo Social del Inmerso¹³²), pese a ello, no son regulados, como sería de esperar, por la normativa turística andaluza.

Frente a los spa¹³³, los balnearios, en sentido estricto, son instalaciones en donde se administran tratamientos medicinales mediante manantiales de aguas minerales. Por su consideración como centros de salud, se encuentran sometidos a inscripción en el Registro Andaluz de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios¹³⁴ (como un servicio sanitario integrado en una organización no sanitaria). En consecuencia, estos establecimientos se someten a múltiples procedimientos administrativos antes de su apertura al público: uno para obtener la declaración del agua mineromedicinal o termal; otro para disponer de la concesión administrativa que les permita el aprovechamiento de este agua; otro para

¹³¹ BLANQUER CRIADO, D.: *Derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 404 y ss.

¹³² Permítanme la remisión a BOMBILLAR SÁENZ, F.M. & LUNA QUESADA, J.: «Envejecimiento activo y salud pública», *Derecho y Salud*, volumen 22, Extraordinario XXI Congreso 2012, pp. 190-200, p. 194; así como a la web institucional de este programa: <http://www.termalismsocial.es/> (con acceso el 30 de junio de 2016). Sólo en la provincia de Granada participan en este programa los balnearios de Alhama de Granada, Alicún de las Torres, Graena y Lanjarón; en Almería, el de San Nicolás; y en Cádiz, el de Chiclana.

Véase también el Preámbulo del Real Decreto 1143/2006, de 6 de octubre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a la Federación Española de Municipios y Provincias, para la realización de actividades de promoción del turismo termal (BOE núm. 251, de 20 de octubre de 2006).

¹³³ Por todos los establecimientos de belleza y "salud" con tratamientos de hidroterapia. GAMERO CASADO, E.: «Los establecimientos de alojamiento turístico», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, op. cit., pp. 347 y ss.

¹³⁴ Ténganse en cuenta, a nivel estatal, el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios (BOE núm. 254, de 23 de octubre de 2003), y a nivel autonómico, el Decreto 69/2008, de 26 de febrero, por el que se establecen los procedimientos de las Autorizaciones Sanitarias y se crea el Registro Andaluz de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios (BOJA núm. 52, de 14 de marzo de 2008).

El marco jurídico de estos centros ha sido estudiado con detalle, por todos, por PÉREZ GÁLVEZ, J.F.: *Creación y regulación de centros y establecimientos sanitarios: autorización, registro e inspección*, Bosch, Barcelona, 2003. En especial, véase PÉREZ GÁLVEZ, J.F. «Turismo de salud: autorización y registro de balnearios, estaciones termales y curhotels en Andalucía», *online* en la URL de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2722/34.pdf> (con acceso el 30 de junio de 2016).

En cuanto a los requisitos exigidos a los centros, servicios y establecimientos sanitarios, entre los que se incluyen los balnearios y las estaciones termales, habría que referir aquí los siguientes: documentación que identifique al solicitante, documentación descriptiva del centro o establecimiento sanitario (donde se incluye, por ejemplo, los sistemas de tratamiento de los residuos y de prevención de riesgos para la salud pública y el medio ambiente), así como documentación técnica del centro o establecimiento sanitario (cédula urbanística, memoria técnico-descriptiva o planos de conjunto y detalle).

recabar la autorización de la administración turística de las instalaciones para poder alojar allí clientes y, por último, la referida autorización como centro o establecimiento sanitario.

Sus aguas tendrán que ser reconocidas formalmente como aguas minero-medicinales atendiendo a sus características hidrogeológicas¹³⁵. En estos centros resulta de especial aplicación la normativa de salud pública que vela por el orden higiénico-sanitario, como el reglamento estatal en materia de prevención y control de la legionelosis¹³⁶ o el reglamento sanitario de piscinas de uso colectivo de Andalucía¹³⁷. Del mismo modo, como es obvio, habrá que cumplir con todas las reglamentaciones técnicas que miran por la protección de la integridad de los usuarios de esta instalación (personas que se presupone son capaces de valerse por sí mismas)¹³⁸.

Aunque el Ordenamiento jurídico andaluz no contempla, como sería deseable, la especialidad de balneario como un tipo de establecimiento hotelero, no impide que un establecimiento que tenga reconocida la condición de balneario se inscriba, posteriormente, en el RTA como establecimiento de alojamiento turístico¹³⁹. Habría que hablar aquí de los llamados *curhoteles*, establecimientos hoteleros que ofrecen instalaciones y servicios profesionales necesarios para promover y mejorar la salud de sus clientes¹⁴⁰.

5. ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO EN EL MEDIO RURAL: CASAS RURALES Y VIVIENDAS TURÍSTICAS DE ALOJAMIENTO RURAL

El turismo rural o *turismo de interior* es uno de los grandes nichos de mercado del sector turístico andaluz, y un complemento imprescindible del tradicional, y estacional, *turismo de sol y playa*, sujeto a las tendencias actuales de globalización del mercado turístico. El Decreto 20/2002, de 29 de enero de 2002, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo¹⁴¹ (en adelante, DTR), norma que seguiremos en las próximas líneas y que bebe del

¹³⁵ De acuerdo con los dictados del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el régimen de la minería (BOE núm. 295, de 11 de diciembre de 1978).

¹³⁶ Real Decreto 865/2003, de 4 de julio, por el que se establecen los criterios higiénico-sanitarios para la prevención y control de la legionelosis (BOE núm. 171, de 18 de julio de 2003).

¹³⁷ El ya referido Decreto 23/1999, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Sanitario de las Piscinas de Uso Colectivo.

¹³⁸ En relación con el balneario de Lanjarón, es muy interesante el pronunciamiento recogido en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Granada (Sección 4ª), núm. 213/2003, de 2 abril.

¹³⁹ Recientemente, el Balneario de Lanjarón ha abierto su propio hotel 4* y un restaurante ecológico.

¹⁴⁰ MELGOSA ARCOS, F.J.: «Turismo de salud: termalismo y balnearios», *III Congreso Universidad y Empresa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 359 y 360.

¹⁴¹ BOJA núm. 14, de 2 de febrero de 2002. En la redacción dada por el Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de Establecimientos Hoteleros (BOJA núm. 42, de 2 de marzo de 2004); el Decreto 35/2008, de 5 de febrero, que regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía (BOJA núm. 39, de 25 de febrero de

Plan SENDA de la Consejería de Turismo de la Junta de Andalucía¹⁴², destaca la función del turismo rural como generador de ingresos, promotor de infraestructuras y catalizador de sinergias entre el medio rural (aquel en el que predominantemente se desarrollan actividades agrícolas, forestales, pesqueras de carácter fluvial y ganaderas¹⁴³, de acuerdo con el art. 3.1 DTR) y el medio urbano¹⁴⁴.

El DTR se ocupa, en el marco del Ordenamiento jurídico andaluz¹⁴⁵, de la ordenación y fomento de los servicios turísticos en el medio rural y del turismo activo¹⁴⁶ (art. 1 DTR). Esta

2008); el Decreto 80/2010 de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos decretos para su adaptación al Decreto Ley 3/2009, de 22 de Diciembre, por el que se modifican diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior (BOJA núm. 69, de 12 de abril de 2010); y el Decreto 143/2014 de 21 de octubre de 2014, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía. (BOJA núm. 220, de 11 de noviembre de 2014).

¹⁴² *Plan Senda, de Desarrollo de un sistema turístico sostenible y competitivo integrado en el espacio rural andaluz*, Dirección General de Planificación Turística, Consejería de Turismo y Deporte, Junta de Andalucía, Sevilla, 2000.

¹⁴³ La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 670/2007, de 12 de abril, declara la incompatibilidad de un uso turístico rural (aquí, en concreto, un centro de educación ambiental) en un suelo calificado como especialmente protegido, con protección ganadera, lo que implica la prohibición de cualquier construcción o instalación no vinculada a la actividad ganadera. En el caso de autos, además, nos encontrábamos ante un “monte preservado”, un bosque natural de especies autóctonas. Por el contrario, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 22 de marzo de 2007, afirma, contradiciendo el criterio de la Administración, que sí es posible otorgar una autorización de uso turístico como casa rural a un antiguo establecimiento agroganadero reformado, que funcionaba ya como una fonda, ubicado en suelo clasificado como no urbanizable, en el que sólo se permiten viviendas e instalaciones agropecuarias y construcciones de uso recreativo-ambiental. Lo cierto es que la obra se encontraba ya realizada, y se venía ejerciendo ya con asiduidad esta actividad, lo que se pretendía era la legalización de las instalaciones (la fonda), sobre las que ya se contaba con autorización de apertura y licencia de actividad. Reseña de ambos pronunciamientos por M^a J. GALLARDO CASTILLO en *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 2, junio 2009, pp. 93-94.

¹⁴⁴ En palabras de FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ, a quienes seguimos en todo este apartado: «el turismo rural cuenta inicialmente con diversos atractivos tales como el representar una huida de la masificación propia de las zonas urbanas, un regreso del ciudadano al medio rural y su reencuentro con la naturaleza, el acceso al patrimonio y a los bienes culturales en su más amplia acepción (comprensiva no sólo de los bienes materiales –patrimonio arquitectónico, arqueológico, museísticos...- sino también de los bienes inmateriales- como los etnológicos, folclore, tradiciones, artesanía, gastronomía...) que aún se conservan en dicho medio, así como un trato más personalizado en los establecimientos alojativos y de restauración, a la vez que ofrece al turista la posibilidad de efectuar un turismo más activo, menos alineante». FERNÁNDEZ RAMOS, S. & PÉREZ MONGUIÓ, J.M^a: «El turismo en el medio rural», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, op. cit., p. 395. Véase también FERNÁNDEZ RAMOS, S.: «La ordenación del turismo rural en Andalucía», *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58, 2005, pp. 49-111; y ANDRÉS SARASA, J. L.: «Aportaciones básicas del turismo rural», *Cuadernos de Turismo*, núm. 6, 2000, p. 46.

¹⁴⁵ Aunque aquí puedan incidir otros títulos competenciales como agricultura, medio ambiente, patrimonio cultural u ordenación del territorio, la ordenación del turismo rural se asienta, básicamente, sobre la legislación que las diferentes Comunidades Autónomas han adoptado, con gran disparidad entre ellas y sin una normativa uniforme de referencia a nivel estatal (lo que provoca que este producto turístico no compita en igualdad de condiciones en el mercado), en el ejercicio de sus competencias en materia de turismo. Esta normativa, además, y el caso andaluz es un buen ejemplo de ello, presenta un fuerte componente técnico, residenciándose en detalladas disposiciones de indole reglamentario. Véase SANZ DOMÍNGUEZ, C.: *Régimen jurídico del turismo en el espacio rural: análisis y compendio normativo*, vol. II, Junta de Andalucía, 2002.

¹⁴⁶ No es esta sede, sin embargo, la adecuada para entrar en el régimen jurídico que disciplina el turismo activo, con su problemática propia. Nos remitimos, para obtener una visión de conjunto de esta materia, a las

norma va más allá de la clásica identificación del turismo rural como una actividad auxiliar o secundaria de las actividades agrarias, de la que era principal protagonista el agroturismo, propia de la legislación turística de finales de los ochenta y principios de los noventa¹⁴⁷; alejándose también del enfoque que sólo pretendía la regulación de la vertiente alojativa, olvidándose de los servicios conexos o complementarios¹⁴⁸, aunque no presta la suficiente atención a la dimensión natural y cultural del turismo rural¹⁴⁹.

La idiosincrasia del turismo rural permite su singularización como producto turístico con identidad propia y exclusiva, lejos de las congestiones urbanas y de modelos estandarizados¹⁵⁰. El turismo rural posibilita la búsqueda de nuevas experiencias, el regreso a los orígenes, gracias a sus características diferenciales¹⁵¹ y a su esencial vinculación al medio, a sus recursos naturales (paisajes, clima, parques naturales, áreas de recreo, caminos)¹⁵²,

contribuciones de DE LA PLATA CABALLERO, N. (Dir.): *El entorno jurídico de las nuevas tendencias deportivas: deporte de aventura, animación y deportiva y ocio activo*, Dykinson, Madrid, 2006; y BERMEJO VERA, J.: «El deporte como recurso turístico», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número extraordinario 3 (Ejemplar dedicado a: *Régimen jurídico de los recursos turísticos*), 1999, pp. 399-418. Véanse también, entre otros, los trabajos de LÓPEZ BUSTOS, F.L.: «Disciplina deportiva, protección del medio ambiente y turismo activo», *Revista Andaluza de Derecho del Deporte*, núm. 2, 2007, pp. 267-272; y PORRAS LIMA, F.: «Derecho deportivo y derecho turístico: surgimiento, desarrollo y consolidación del turismo activo en España», en *El derecho deportivo en España 1975-2005* (Coords. I. JIMÉNEZ SOTO & E. ARANA GARCÍA), Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Junta de Andalucía, Sevilla, 2005, pp. 319-348.

¹⁴⁷ TUDELA ARANDA, J.: «Régimen jurídico y renovación del turismo rural», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 31, 2007, pp. 284-285.

Aún en el Decreto 313/2006, de 25 de julio, por el que se regulaban en Cataluña los establecimientos de turismo rural, se recogía en su preámbulo: «Es de destacar la nueva opción que se prevé para aquellas personas titulares que no obtienen rentas agrarias de poder compartir su vivienda con los huéspedes, opción que no existía hasta ahora y que debe permitir lograr el objetivo de diversificación de rentas de la población rural y la fijación de ésta en el territorio».

¹⁴⁸ Buena muestra de ello era el Decreto 94/1995, de 4 de abril, sobre ordenación de los alojamientos en casas rurales andaluzas (BOJA núm. 70, de 13 de mayo de 1995).

¹⁴⁹ BLANQUER, D. «Régimen jurídico del turismo rural», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número extraordinario 3 (Ejemplar dedicado a: *Régimen jurídico de los recursos turísticos*), 1999, pp. 437-482, p. 449.

¹⁵⁰ FERNÁNDEZ RAMOS, S. & PÉREZ MONGUIÓ, J.M^a: «El turismo en el medio rural», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, op. cit., pp. 396-397.

¹⁵¹ GARCÍA HENCHE, B.: «Características diferenciales del producto turismo rural», *Cuadernos de Turismo*, núm. 15, 2005, pp. 113-133, p. 117.

¹⁵² Por todos, obviamente, no podemos aquí dejar de mencionar el *Camino de Santiago*, ruta que recorren los peregrinos de todo el mundo para llegar a la ciudad de Santiago de Compostela, donde se veneran las reliquias del apóstol Santiago. En 2015 llegaron hasta Compostela 262.515 caminantes, la mayoría (un 53,38%) extranjeros, de 79 nacionalidades. En 2004, la Fundación Príncipe de Asturias le concedió el Premio Príncipe de Asturias de la Concordia: «como lugar de peregrinación y de encuentro entre personas y pueblos que, a través de los siglos, se ha convertido en símbolo de fraternidad y vertebrador de una conciencia europea». A estos efectos, resulta interesante la consulta del trabajo de ASPAS ASPAS, J.M.: «El senderismo especial consideración del Camino de Santiago», *Los deportes de aventura. Consideraciones jurídicas sobre el turismo activo*, Manuales Prames, Zaragoza, 2000.

senderos¹⁵³ y rutas, fauna o flora), histórico-artísticos (monumentos, arquitectura popular, castillos, escultura, artesanía o yacimientos) y culturales (folclore, gastronomía¹⁵⁴, celebraciones religiosas, festivales artísticos, ferias, carnavales o costumbres y tradiciones populares).

Las políticas públicas en materia de turismo rural (de nuevo, con un fuerte carácter reglamentario y pergeñando una gran heterogeneidad de tipologías de alojamiento¹⁵⁵) se erigen, por otra parte, en un importante instrumento en pro del equilibrio territorial y del desarrollo rural¹⁵⁶, así como en orden a potenciar la recuperación y conservación del patrimonio histórico, artístico y cultural (en todas sus facetas), fomentar la educación ambiental o promover la protección de los espacios naturales¹⁵⁷. Obviamente, este turismo puede también generar sus riesgos: el deterioro y degeneración del propio medio rural, y de los valores intrínsecos al mismo (naturales, culturales e histórico-artísticos). Las Administraciones competentes, en consecuencia, están compelidas a velar por la calidad de esta oferta turística, salvaguardando al mismo tiempo su propia imagen de marca, su

¹⁵³ A este respecto, piénsese, por ejemplo, en el enorme atractivo turístico que encierra el conocido como *Caminito del Rey*, que transcurre por los municipios de Álora, Antequera y Ardales de la provincia de Málaga. Recién recuperado para el turismo con gran éxito, gracias al esfuerzo de las diferentes Administraciones públicas, este pequeño sendero de servicio de principios del siglo XX, visitado en 1921 por el Rey Alfonso XIII (de ahí su denominación) cuando acudió a inaugurar la presa del Conde de Guadalhorce, fue ideado para hacer posible, recorriendo el desfiladero de Los Gaitanes, el paso de los operarios de mantenimiento, transporte de materiales y vigilancia de la Sociedad Hidroeléctrica del Chorro, propietaria de los Saltos del Gaitanejo y del Chorro. Para más información, véase su URL: <http://www.caminitodelrey.info> (con acceso el 30 de junio de 2016). Sobre el régimen jurídico de los senderos, me remito al extenso trabajo de JIMÉNEZ SOTO, I.: *La configuración jurídica del deporte en el medio rural...*, op. cit., pp. 205-242.

¹⁵⁴ En esta línea, es muy interesante la labor emprendida desde la Carta Malacitana, asociación cívico-cultural malagueña que defiende la cultura alimentaria malagueña: <http://lacartamalacitana.org/> (con acceso el 30 de junio de 2016).

¹⁵⁵ Una ilustrativa tabla con las diferentes normas dictadas a este respecto por cada una de las Comunidades Autónomas, así como de las figuras de alojamiento turístico rural por ellas identificadas (como casas de aldea, en Asturias y Galicia; posadas, en Cantabria y Castilla y León; casas de labranza, en Castilla-La Mancha y Galicia; masías, en Cataluña; o molinos y almazaras, en Murcia), se encuentra en PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. & MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: «Las empresas turísticas en el espacio rural», *Derecho Público del Turismo*, op. cit., pp. 258-260.

¹⁵⁶ Así lo pone de manifiesto, con respecto a Aragón, TUDELA ARANDA, J.: «Hacia el desarrollo de un concepto integral de turismo rural. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 19, 2001, pp. 75-77. En esta línea se pronuncia también, en Andalucía, el preámbulo del DTR: «El turismo en el medio rural es considerado como una actividad relevante debido a su triple función de generador de ingresos, de promotor de infraestructuras y de intercambios y sinergias entre el medio rural y el urbano, siendo un factor determinante para el desarrollo de las zonas más desfavorecidas».

¹⁵⁷ Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección y en sus normas de desarrollo (BOJA núm. 60, de 27 de julio de 1989). En conexión, a nivel estatal, con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007) o la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales (BOE núm. 293, de 4 de diciembre de 2014).

identidad¹⁵⁸. Tienen en sus manos la defensa de nuestro patrimonio, de nuestra historia. En línea todo ello con lo previsto por la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial¹⁵⁹, donde se incardinan los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos, reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural (art. 2)¹⁶⁰.

Con el fin de fomentar el turismo rural, la Consejería de Turismo de la Junta de Andalucía podrá otorgar subvenciones y ayudas para la implantación, adaptación y mejora de los servicios turísticos en el medio rural, pudiendo establecer líneas específicas dirigidas a mujeres y jóvenes (art. 39.1 DTR), a la utilización de las nuevas tecnologías para la gestión (art. 39.2 DTR), al asociacionismo, a nivel local, comarcal y autonómico, entre las empresas que presten estos servicios turísticos, y a la formación (art. 38 DTR). Además, podrán también llevarse a cabo medidas generales de promoción de Andalucía como destino turístico integral, así como iniciativas específicas, diseñadas en función de las características especiales de estos mercados y del producto concreto a promocionar (como puede ser el caso del Desierto de Tabernas como *paisaje de cine*¹⁶¹), a la luz del artículo 41.1 del DTR.

¹⁵⁸ FERNÁNDEZ RAMOS, S. & PÉREZ MONGUIÓ, J.M^a: «El turismo en el medio rural», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, op. cit., p. 399.

¹⁵⁹ BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2015.

¹⁶⁰ El artículo 2 de esta Ley engloba dentro del concepto de patrimonio cultural inmaterial a «a) Tradiciones y expresiones orales, incluidas las modalidades y particularidades lingüísticas como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; así como la toponimia tradicional como instrumento para la concreción de la denominación geográfica de los territorios; b) artes del espectáculo; c) usos sociales, rituales y actos festivos; d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; e) técnicas artesanales tradicionales; f) gastronomía, elaboraciones culinarias y alimentación; g) aprovechamientos específicos de los paisajes naturales; h) formas de socialización colectiva y organizaciones; i) manifestaciones sonoras, música y danza tradicional».

¹⁶¹ No puedo dejar de mencionar en esta sede las interesantes iniciativas emprendidas en los últimos años desde diversas instituciones públicas para poner en valor emblemáticos rincones de nuestra Comunidad Autónoma, singulares paisajes de Gérgal y Tabernas o Guadix y La Calahorra, erigidos en platós de algunas de las más importantes producciones de la historia del Cine, que han convertido estas tierras en un referente cinematográfico a nivel mundial. Por todas, en las provincias de Almería y Granada, piénsese en los celeberrimos films del *spaghetti western* (como *El Bueno, el Feo y el Malo* o *La muerte tenía un precio*), del cine de aventuras (como *El viento y el león*, *Lawrence de Arabia*, *Conan* o *Indiana Jones y la última cruzada*), del cine bélico (*Patton*) o del género *peplum* (*Cleopatra*). De los escenarios de rodaje de estas legendarias obras, de culto para los amantes del séptimo arte, se da cuenta en completas guías editadas recientemente con el fin de recuperar y reivindicar nuestro pasado, nuestras señas de identidad, nuestro patrimonio, como: *Cine. Guías de Almería. Territorio, Cultura y Arte*, núm. 10, Instituto de Estudios Almerienses, Diputación Provincial de Almería, 2011; *Paisajes de cine. 'La muerte tenía un precio' e 'Indiana Jones'. Ruta guía desierto de Tabernas y Sierra Alhamilla*, Colección: Cine y Turismo en la provincia de Almería (vol. 1), Diputación Provincial de Almería, Patronato Provincial de Almería, Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía y Asociación para el desarrollo rural de la comarca Filabres-Alhamilla; *Ruta de la Trilogía del Dólar de Sergio Leone en Andalucía*, Andalucía Film Comisión y Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2016; o *Granada en el cine*, Patronato de la Alhambra y Generalife, Consejería de Cultura, Junta de Andalucía, Granada, 2016.

El legislador andaluz se vale de criterios ocupacionales, urbanísticos, poblacionales y ambientales para enmarcar nuestro objeto de estudio¹⁶². El turismo rural, ligado al medio rural (aquel en el que ‘predominantemente’ se desarrollan actividades agrícolas, forestales, pesqueras de carácter fluvial y ganaderas, en consonancia con lo dispuesto en el art. 3 del DTR), es un modalidad de turismo de interior que se contrapone con el *turismo de litoral* (no se consideran ubicados en el medio rural los núcleos de población¹⁶³ situados en la Zona de Influencia del Litoral¹⁶⁴) y con el *turismo urbano* o *de ciudad* (aquel que se desarrolla en núcleos de población con más de 20.000 habitantes empadronados¹⁶⁵). También quedan fuera del ámbito de aplicación de esta norma reglamentaria las zonas de protección de las carreteras y sus áreas¹⁶⁶ (lo que excluye, por ejemplo, a los moteles¹⁶⁷),

¹⁶² PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. & MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: «Las empresas turísticas en el espacio rural», *Derecho Público del Turismo*, op. cit., p. 261.

¹⁶³ El artículo 3.2 del DTR no parece excluir a los municipios de más de 20.000 habitantes en su totalidad (cifra ya bastante alta, teniendo en cuenta que la población media de los municipios andaluces rondaba los 9.415 habitantes en 1996) sino a los núcleos de población que excedan de dicha cifra. FERNÁNDEZ RAMOS, S. & PÉREZ MONGUIÓ, J.M^º: «El turismo en el medio rural», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, op. cit., p. 406. De acuerdo con la Instrucción 2/2003, de 21 de mayo, de la Viceconsejería de Turismo y Deporte, interpretativa del DTR, se entiende por núcleo de población: «el conjunto de al menos 10 edificaciones que, separado del entramado urbano o de otros núcleos de población, esté formando calles, plazas y otras vías urbanas, o siendo el número de edificios inferior a 10, que la población de derecho sea superior a 50 habitantes. Se incluyen aquellas edificaciones que, estando aisladas, distan menos de 200 metros de los límites exteriores del mencionado conjunto. Las edificaciones o viviendas de una entidad singular de población que no puedan ser incluidas en concepto de núcleo, se considerarán diseminadas y podrán ser calificadas como ubicadas en el medio rural».

¹⁶⁴ Zona definida en el artículo 10.1 A) i) de la LOUA. Tampoco tendrá la consideración de medio rural el terreno situado tras ella a una distancia igual o menor de 500 metros, siempre que, en este último caso, la vía de acceso a la playa desde el alojamiento no supere los 1.500 metros. De acuerdo con la Instrucción 2/2003, de 21 de mayo, de la Viceconsejería de Turismo y Deporte, interpretativa del DTR, se entiende por litoral: «el terreno situado a menos de cuatro kilómetros de la ribera del mar».

Sobre la ordenación de las actividades turísticas desarrolladas en el litoral, véase BLASCO DÍAZ, J. L.: «Régimen jurídico de las actividades turísticas desarrolladas sobre el litoral», en *I Congreso Universitario de Turismo, Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999; PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: «La ordenación de las actividades turísticas desarrolladas sobre el litoral», en *Derecho Público del Turismo*, op. cit., 2004, pp. 125-142; SOCIAS CAMACHO, J. M^º: *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III, BOE, Madrid, 2001; o YEPES PIQUERAS, V.: «Ordenación y gestión del territorio turístico. Las playas», en *Organización y gestión del territorio turístico*, op. cit., pp. 549-582.

¹⁶⁵ En la legislación turística de otras Comunidades Autónomas, se requiere que los establecimientos de turismo rural estén emplazados en núcleos rurales pequeños. Así, Aragón y Cataluña hablan de un máximo de 1.000 habitantes, La Rioja de 1.500, Navarra de 3.000 y Castilla-La Mancha de 15.000. FERNÁNDEZ RAMOS, S. & PÉREZ MONGUIÓ, J. M^º: «El turismo en el medio rural», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, op. cit., p. 405.

¹⁶⁶ A la luz de lo recogido en la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía (BOJA núm. 85, de 26 de Julio de 2001).

¹⁶⁷ Son moteles (acrónimo de *motorist hotel*) aquellos establecimientos hoteleros de la modalidad carretera en los que se facilita alojamiento en unidades de alojamiento compuestas de dormitorio y cuarto de baño o aseo, existiendo aparcamientos para automóviles, contiguos o próximos a aquellos. Véase el anexo 6 del Decreto

así como las zonas próximas¹⁶⁸ a fábricas, industrias, vertederos, instalaciones o actividades¹⁶⁹ que provoquen (como es presumible) efectos contaminantes, ruidos o molestias que afecten al turista.

Excepcionalmente, a la luz del artículo 3.3 del DTR, desde la Dirección General de Planificación Turística, de oficio o a instancia de la entidad local afectada (nunca de un particular interesado), se podrá declarar, de forma motivada, previo informe preceptivo del Consejo Andaluz de Turismo, como medio rural determinados municipios o áreas integrados en alguno de los supuestos mencionados, por su ubicación en un entorno especialmente pintoresco, su relevante valor paisajístico o su actividad eminentemente artesanal.

La prestación de servicios turísticos y la puesta en funcionamiento de establecimientos turísticos en el medio rural se realizará, en consonancia con lo expuesto líneas atrás, respetando el medio y las características del espacio y de sus valores sociales y medioambientales¹⁷⁰, lo que incluye la salvaguarda de la fauna y flora silvestre y del paisaje rural (art. 7.1 DTR). Esto es, se apuesta por un turismo sostenible¹⁷¹ con el medio ambiente¹⁷²

47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros, en la redacción dada por la Orden de 16 de diciembre de 2013 (BOJA núm. 1, de 2 de enero de 2014).

¹⁶⁸ Gran ejemplo de concepto jurídico indeterminado. Una Orden de la Consejería de Turismo y Deporte debe especificar las distancias de tales zonas. Hasta tanto, de acuerdo con la Disposición Transitoria 7ª del DTR, esta exclusión no será de aplicación.

¹⁶⁹ El DTR hace mención a los anexos I y II de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental. Hoy derogada por la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (BOE núm. 190, de 9 de agosto de 2007).

¹⁷⁰ Un ejemplo paradigmático a este respecto son los campos de golf. BARRANCO VELA, R. & FERNÁNDEZ MALLOL, A.L.: «La problemática jurídica de los campos de golf (I): aspectos turísticos y deportivos. Los campos de golf de interés turístico en la normativa andaluza», *Revista Andaluza de Derecho del Deporte*, núm. 6, 2009, pp. 259-293. Véase también el reciente trabajo de BAZÁN VIRTUDES, R.: «El campo de golf como instrumento de regeneración y protección del medio ambiente», en *Diferentes perspectivas del Derecho Deportivo en Andalucía. Libro Homenaje al Profesor Rafael Barranco Vela* (Dir. F.M. BOMBILLAR SÁENZ), Comares, Granada, 2015, pp. 47 a 59.

¹⁷¹ Al hilo de esta cuestión, consúltense los trabajos de JIMÉNEZ SOTO, I.: *La configuración jurídica del deporte en el medio natural (relaciones con el turismo, el desarrollo sostenible y la ordenación del territorio)*, Reus, Madrid, 2015; GONZÁLEZ RÍOS, I. (Coord.): *Turismo sostenible: especial referencia a Andalucía: Análisis jurídico-multidisciplinar de la sostenibilidad turística: medioambiental, energética, de telecomunicaciones y financiera*, Dykinson, Madrid, 2012; BOUAZZA ARIÑO, O.: *Ordenación del Territorio y Turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006; VALDÉS PELÁEZ, L. & PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (Dir.): *Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible*, Fundación Universitaria de Oviedo, Oviedo, 2003; o MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E. «Turismo y medio ambiente: las nuevas técnicas para un desarrollo sostenible», *Derecho Público del Turismo*, op. cit., pp. 185-209. También quiero aquí destacar la Tesis Doctoral de CANTOS MARTÍN, R.: *La intervención administrativa en el turismo y el impacto de sus normativas en las políticas turísticas: una visión conjunta de los ordenamientos español e italiano* (Dir. I. JIMÉNEZ SOTO), Universidad de Granada, Granada, 2014.

¹⁷² A la luz de lo dispuesto en el correspondiente Plan de Ordenación de Recursos Naturales o en el Plan de Uso y Gestión en el caso de los Parques Naturales.

(que respete, por ejemplo, la llamada *capacidad de carga*¹⁷³ de los espacios naturales protegidos¹⁷⁴), así como con la población y cultura locales (piénsese en acontecimientos de gran trascendencia en el plano turístico, cultural y deportivo como los *bolos serranos*¹⁷⁵ de las Sierras de Cazorla, Segura y las Villas, en la provincia de Jaén). El objetivo es alcanzar un necesario equilibrio entre el disfrute de los recursos turísticos y la conservación y mejora del medio rural (art. 7.3 DTR).

Al referirnos a los *alojamientos turísticos en el medio rural*¹⁷⁶ en Andalucía podemos diferenciar entre los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural y las viviendas turísticas de alojamiento rural (art. 9.1 DTR). Aquí se encuadran alojamientos turísticos únicos y específicos del medio rural (por todos, las casas rurales), junto a otros extendidos por toda nuestra geografía pero con particularidades cuando se ubican en el medio rural (el caso de los hoteles rurales, por ejemplo), así como nuevas fórmulas de alojamiento (como los complejos turísticos rurales)¹⁷⁷.

En concreto, son *establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural* (art. 9.2 DTR): las *casas rurales*, los *establecimientos hoteleros* y *apartamentos turísticos rurales*, los *complejos turísticos rurales* y los demás establecimientos turísticos cuya normativa

¹⁷³ CORRALES distingue entre capacidad de carga física (donde se encuadra el abastecimiento y evacuación de agua o la capacidad de absorción del tráfico de las carreteras), capacidad de carga perceptual o psicológica (marcada por la relación entre residente y turistas) y capacidad de carga paisajística (que hace referencia a la capacidad del entorno para absorber el uso recreativo). CORRALES BERMEJO, L.: «Apuntes para la definición y concepto de turismo rural», *Andanzas I. Cuadernos de la Escuela Regional de Turismo de Castilla y León*, Ávila, Fundación Cultural Santa Teresa, pp. 20-21.

¹⁷⁴ Su normativa ya se expuso en la nota a pie número 155. A este respecto, véanse las contribuciones de MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: «Las actividades turísticas en los espacios naturales protegidos», en *Derecho Público del Turismo*, op. cit., pp. 143-159; ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M^a L.: *El aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos*, Junta de Andalucía-Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005; o VERA REBOLLO, F.: «Turismo y medio ambiente», en *Cincuenta años de turismo español. Un análisis histórico y estructural* (Coord. F. BAYÓN MARINE), CEURA-Escuela Oficial de Turismo, Madrid, 1999, pp. 487-502.

¹⁷⁵ De ellos me ocupé en «El fomento del deporte autóctono en Andalucía. El caso de los bolos serranos», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 7, 2008, pp. 113-126. Permítanme también la remisión a SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L.J. & BOMBILLAR SÁENZ, F.M.: «El valor cultural y turístico de las 'prácticas deportivas tradicionales' y su fomento desde el derecho deportivo», *Revista Andaluza de Derecho del Deporte*, núm. 3, septiembre de 2007, pp. 227 y ss. Del mismo modo, téngase en cuenta, ya en un núcleo urbano, el Palio de Siena, fenómeno analizado con esmero en SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L.J. & BARRANCO VELA, R.: «La repercusión de los grandes eventos deportivos en los entornos monumentales urbanos», *Derecho deportivo*, núm. 6, 2004, pp. 67-78.

¹⁷⁶ Véase MELGOSA ARCOS, F.J.: «El régimen jurídico-administrativo de los alojamientos rurales en España», *Derecho y Turismo* (Coord. F.J. MELGOSA ARCOS), Salamanca, 2004, pp. 217-270.

¹⁷⁷ PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. & MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: «Las empresas turísticas en el espacio rural», *Derecho Público del Turismo*, op. cit., pp. 262-263.

específica así lo determine. Respecto a los mismos, se recogen, en el Anexo I del DTR, a su vez, las siguientes categorías de especialización¹⁷⁸:

- *Agroturismo*. Alojamiento en una explotación agropecuaria en activo, en la que, como actividad complementaria, el turista pueda participar en tareas tradicionales propias de la explotación. Es el alojamiento decano en este sector.
- *Albergue*. Es una instalación para estancias cortas y dirigida básicamente a un usuario especializado¹⁷⁹, interesado en el conocimiento de la comarca, en la naturaleza o en los modos de vida locales. Los albergues no sólo acogerán a visitantes¹⁸⁰, tienen un valor más allá de su función alojativa¹⁸¹, también promocionarán el uso público y los valores naturales del entorno, apoyando, complementariamente, actividades de educación ambiental.
- *Aulas de la naturaleza*. Alojamiento con equipamiento destinado a fines esencialmente educativos y de disfrute de la Naturaleza, dirigido a visitantes aislados y grupos organizados, escolares en la mayoría de los casos, donde se llevan a cabo programas de actividades durante estancias cortas. Los servicios que presta este equipamiento se relacionan con la interpretación de los procesos naturales, educación ambiental y actividades relacionadas con el propio Espacio Natural. Además estos centros deben dotarse de las instalaciones necesarias para proporcionar servicios de alojamiento y manutención a los usuarios.
- *Casa forestal*. Establecimiento aislado en un paraje forestal y ligada funcionalmente a la explotación del monte, los embalses o los recursos piscícolas de áreas de interior.

¹⁷⁸ En cuanto a la identificación, como sucede con el resto de establecimientos referidos, de acuerdo con el artículo 35 del DTR, deberán exhibir en la parte exterior y junto a la entrada principal una placa identificativa que contendrá las iniciales que correspondan al tipo de alojamiento y, en su caso, los signos identificativos de su categoría y especialización. Específicamente, aquí hay que hacer mención a la Orden de 19 de septiembre de 2003, por la que se aprueban los distintivos de los alojamientos turísticos en el medio rural y de los mesones rurales (BOJA núm. 189, de 1 de octubre de 2003).

¹⁷⁹ Para PÉREZ FERNÁNDEZ estos establecimientos facilitan el alojamiento en habitaciones de capacidad múltiple, abiertas al público en general, están enclavados en entornos de interés deportivo o natural sobre los que ofrecen actividades, disponen de equipamientos funcionales para la acogida de grupos o sus precios son realmente asequibles (no sólo para los jóvenes). PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M.: «Las empresas de alojamiento (II): Campamentos de turismo, albergues y refugios», en *Derecho Público del Turismo*, op. cit., pp. 253-255.

¹⁸⁰ Dispondrán de cocina, sin perjuicio de poder ofrecer además manutención y otros servicios. Se permitirá la habilitación de habitaciones triples o habitaciones de ocupación múltiple con literas de dos camas, hasta un máximo de ocho plazas por habitación y a razón de una cama-litera de dos plazas por cada 4 m² de superficie de habitación. Las instalaciones sanitarias pueden ser colectivas, pero separadas por sexo, con un aparato sanitario (inodoro, placa de ducha y lavabo) por cada siete plazas. Dispondrán además de estancias de uso social común, a razón de un mínimo de 1,5 m² por cada plaza reglamentaria.

¹⁸¹ No en vano, uno de los albergues más conocido de la provincia de Granada es el situado en la Hoya de la Mora, a tres kilómetros de Pradollano, propiedad de la Universidad de Granada, aunque lo gestiona una empresa de guías de montaña, que organiza a su vez múltiples actividades relacionadas con la alta montaña. Véase su URL: <http://alberguesierranevada.com/> (con acceso el 30 de junio de 2016).

- *Casa molino*. Establecimiento aislado y ubicado en una edificación que conserva las instalaciones, maquinaria y mecanismos tradicionales propios de las labores de molienda.
- *Casas-cueva*. Modelo de vivienda troglodita, muy conocido en la comarcas granadinas de Guadix y Baza¹⁸², excavada en materiales blandos e impermeables de zonas rocosas¹⁸³.
- *Chozas y casas de huerta*. Viviendas aisladas, de materiales sencillos, con tejados característicos realizados a base de vigas, cañas, juncos, palos, fibras vegetales entretejidas o teja árabe.
- *Cortijo*. Construcción que sirve o ha servido de centro de gestión de una explotación agraria mediana o grande, correspondiendo generalmente al tipo de casa-patio, con un espacio central en torno al que se distribuyen las distintas dependencias, presentando una tipología constructiva y ornamental de carácter tradicional. Es generalmente de menor dimensión que las haciendas y con una mayor simplificación en sus dependencias.
- *Granja-escuela*. Establecimiento de alojamiento¹⁸⁴ con servicios complementarios orientados al acercamiento a la vida rural a través de la práctica de actividades propias de una explotación agropecuaria, tales como la horticultura, talleres agroalimentarios y de artesanía, ganadería y cuidado de animales domésticos, y generalmente destinado a grupos infantiles y juveniles¹⁸⁵.
- *Hacienda*. Conjunto aislado en el campo de edificaciones de uso residencial y agroindustrial de cierta complejidad arquitectónica y grandes dimensiones, ubicado en explotaciones agrícolas de gran tamaño y principalmente de olivar¹⁸⁶.
- *Refugio*. Estructura techada que se crea para dar cobijo y permitir el descanso o pernoctación durante uno o varios días, generalmente en itinerarios de difícil práctica, y

¹⁸² Son habituales en las comarcas de Guadix y El Marquesado, y Baza-Hués-car, en la provincia de Granada. Y fuera del medio rural, en el barrio del Sacromonte de Granada. En estas zonas se concitan más de medio centenar de establecimientos reglados catalogables como alojamientos turísticos en cuevas.

¹⁸³ Se admite hasta un 50% de la superficie útil en construcción tradicional, debiendo asegurar una adecuada ventilación directa de las estancias sin ventana exterior.

¹⁸⁴ En cuanto al alojamiento, por defecto se presume la figura de albergue.

¹⁸⁵ Un ejemplo de esta categoría de establecimiento es la Granja Escuela *Parapanda*, en el término municipal de Alomartes, en la provincia de Granada, situada en una finca de 15 hectáreas. La granja tiene capacidad para albergar a 70 personas. Entre otras dependencias, cuenta con corrales, donde están, en sus respectivos establos, algunos de los animales de granja (vacas, cerdos, burros, ovejas, cabras, conejos y gallinas). También posee una charca donde viven en semi libertad patos, ocas, avestruces, pavos reales o faisanes. Véase su página web oficial en la URL: <http://granjaescuelaparapanda.es/bienvenida> (con acceso el 30 de junio de 2016).

¹⁸⁶ El complejo se estructura en torno a un gran patio central, contando con instalaciones para la transformación agroindustrial como almazaras, bodega o cuadras, así como viviendas para los propietarios y personal empleado.

para cubrir las demandas continuadas de visitantes en zonas de montaña¹⁸⁷, alta montaña y otras zonas aisladas o de difícil accesibilidad¹⁸⁸.

- *Alojamientos especiales*. Pertenecen a esta especialidad todas aquellas instalaciones dedicadas a alojamiento cuyas características¹⁸⁹ no permitan englobarlas en alguna de las apenas enumeradas.

Los alojamientos turísticos en el medio rural (esto es, los establecimientos de alojamiento turístico y las viviendas turísticas de alojamiento rural) han de apostar por la calidad¹⁹⁰ (art. 8.1 DTR) y reunir las características propias de la tipología arquitectónica¹⁹¹ de la comarca en que estén ubicados¹⁹² (requisito característico de las casas rurales que el DTR extiende a todos los alojamientos turísticos en el medio rural); estar integrados adecuadamente en el entorno natural y cultural –el entorno físico y social– de la zona; y seguir las prescripciones específicas y requisitos mínimos de infraestructura que con gran esmero y detalle se recogen en el DTR, la LTA y demás normativa turística aplicable en materia de construcción y edificación, instalación y funcionamiento de maquinaria, sanidad, contra incendios, accesibilidad o medio ambiente (arts. 8 y 9 DTR), dando lugar a una oferta alojativa de calidad.

El Decreto hace también referencia, en su Anexo II, a la infraestructura mínima que estos alojamientos han de respetar, centrándose en los siguientes aspectos: accesos convenientemente señalizados (los propietarios deberán facilitar a los usuarios información sobre

¹⁸⁷ No sorprende, pues, que la web de la Federación Andaluza de Montañismo recoja un completo y detallado mapa con todos los refugios de esta Comunidad Autónoma, en la URL: <http://www.fedamon.com/index.php/home-2/mapa-general-refugios-s-n> (con acceso el 30 de junio de 2016). En Granada, como es lógico, éstos se concentran en el entorno de Sierra Nevada. Uno de ellos es el Refugio de Poqueira, propiedad de la Consejería de Turismo y Deporte y la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, y gestionado por la referida Federación Andaluza de Montañismo. Véase su URL: <http://refugiopoqueira.com/> (con acceso el 30 de junio de 2016).

¹⁸⁸ Se aplicará la dispensa de suministro eléctrico y el acceso rodado.

¹⁸⁹ En su publicidad se especificarán de forma clara sus especiales características.

¹⁹⁰ A este respecto, véase también BLANQUER, D.: «La ordenación jurídica de la calidad del turismo», en *Estudios en homenaje al prof. Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 3121 y ss.; así como TUDELA ARANDA, J.: «La problemática jurídica de la calidad turística», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 23, 2003, pp. 131 y ss.

La “Q” de Calidad Turística es la Marca que representa la calidad en el sector turístico español. Los establecimientos avalados por la “Q de Calidad” han pasado unas estrictas auditorías que aseguran que su prestación de servicio es garantía de calidad, seguridad y profesionalidad. El encargado de otorgar la Marca “Q” Calidad Turística es el Instituto para la Calidad Turística Española (ICTE), un Organismo español, privado, independiente y sin ánimo de lucro. El ICTE es una Entidad de Certificación de Sistemas de Calidad especialmente creados para empresas turísticas, formado por las asociaciones turísticas nacionales más importantes del país, la Secretaría de Estado de Turismo, las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

¹⁹¹ Esto será algo a fijar por los instrumentos urbanísticos según las peculiaridades de cada zona.

¹⁹² Es más, el mobiliario, equipamiento, personal, enseres y menaje serán, en su calidad, acordes con las características del establecimiento, encontrándose en buen estado de uso y conservación, debiendo adecuarse a los elementos decorativos y al mobiliario tradicionales de la comarca (art. 8.2 DTR).

este particular a través de croquis o planos), caminos de acceso practicables por turismos (en caso contrario, el propietario tendrá que facilitar a los usuarios el transporte desde y hasta el alojamiento), agua potable (contando con un depósito no inferior a 200 litros por plaza si es que el suministro no procede de la red municipal de abastecimiento), energía eléctrica y botiquín de primeros auxilios.

Por cuanto a los servicios se refiere, hemos de distinguir entre, por un lado, los servicios mínimos (art. 12 DTR): alojamiento, limpieza de habitaciones y cambio de lencería de cama y baño a la entrada de nuevos turistas, así como, aunque sólo para los complejos turísticos rurales, la restauración con gastronomía tradicional de la comarca; y, por otro, los complementarios (art. 13 DTR), previstos para los establecimientos turísticos: comidas y bebidas, custodia de valores, lavandería, venta de productos artesanales y gastronómicos de la comarca, información referente a los recursos turísticos de la comarca, actividades de turismo activo y otros servicios complementarios vinculados con el medio rural.

A la luz del artículo 3.2.a) del Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía (DRTA), los establecimientos turísticos han de ser objeto de inscripción en el RTA¹⁹³. Ello englobaría, por lo que al medio rural se refiere, a las casas rurales, los establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos rurales, los complejos turísticos rurales y los demás establecimientos turísticos cuya normativa específica así lo determine. Por otra parte, es el artículo 3.2.f) del DRTA el que extiende esta obligación a las viviendas turísticas de alojamiento rural.

Por último, en otro orden de cosas, de acuerdo con el artículo 35.3 del DTR, los establecimientos que lo permitan harán constar en su publicidad la admisión de perros u otros animales domésticos y las condiciones de dicha admisión. En caso de prohibirse la admisión deberá indicarse en lugar visible del establecimiento sin perjuicio de lo establecido en la normativa vigente respecto al uso de perros guías por personas con discapacidad. En conexión con el dictado de la Ley 5/1998, de 23 de noviembre, relativa al uso en Andalucía de perros

¹⁹³ Aunque con respecto a la anterior regulación del RTA (Decreto 35/2008, de 5 de febrero), es muy interesante la crítica argumentada por FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ: «En conclusión podemos afirmar que el régimen de inscripción de los alojamientos turísticos en el Registro de Turismo de Andalucía resulta absolutamente gravoso. Nos encontramos ante un proceso de inscripción dividido en dos fases, una calificación previa y posteriormente la inscripción. En ambos casos debe ser el interesado el que inicie los trámites cuando lo razonable sería que, al ser la calificación provisional vinculante para la Administración, una vez concluida la obra sólo se exigiese la comunicación y se procediera de oficio a la inscripción en el Registro de Turismo. Igualmente no resulta de recibo que el plazo de inscripción sea tres meses, al igual que el establecido o previsto para la calificación previa, cuando la Administración, como hemos expuesto, ya está vinculada por la calificación previa, y sin olvidar que sin la inscripción registral no se puede comenzar el desarrollo de la actividad. Pero igual de alarmante es el hecho de que el silencio, en este último caso, tenga un sentido negativo ya que rompe o quiebra el principio de confianza legítima que le proporcionó la calificación provisional al interesado». FERNÁNDEZ RAMOS, S. & PÉREZ MONGUIÓ, J.M^º: «El turismo en el medio rural», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, op. cit., p. 440.

guía por personas con disfunciones visuales¹⁹⁴. No se podrá impedir, por tanto, en estos establecimientos el acceso de usuarios que vayan acompañados de su perro guía¹⁹⁵.

5.1. Casas rurales

Modalidad de alojamiento turístico extrahotelero emplazado en el medio rural. Son casas rurales aquellas edificaciones situadas en el medio rural que presentan especiales características de construcción, ubicación y tipicidad, figurando así inscritas en el RTA (art. 47.1 LTA). Las casas rurales han de responder a los modelos de arquitectura tradicional de la zona en la que estén emplazadas. Por esto, se exige a estas edificaciones, como a las viviendas turísticas de alojamiento rural, que sean viviendas de carácter independiente¹⁹⁶ (art. 15.1.a DTR), con ello se busca desligar las mismas de los pisos de propiedad horizontal integrados en edificios de varias plantas¹⁹⁷ que pueblan nuestros núcleos urbanos. No se exige sin embargo, como sí ocurre en otras Comunidades Autónomas (Baleares, Cataluña¹⁹⁸ o Galicia)

¹⁹⁴ BOJA núm. 141, de 12 de diciembre de 1998. Desarrollada por el Decreto 32/2005, de 8 de febrero, por el que se regula el distintivo de perro guía y el procedimiento para su concesión y crea el Registro de perros guía de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm. 37, de 22 de febrero de 2005). Aunque las diferentes Comunidades Autónomas han legislado sobre esta cuestión, tanto a nivel legislativo como reglamentario, aún hoy siguen produciéndose incumplimientos a este respecto. Véase la STSJ de la Comunidad de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo), núm. 92/2006, de 26 julio de 2006.

¹⁹⁵ Para María Luisa Roca, «la prohibición de impedir el acceso debe hacerse extensiva a los demás canes que acompañan a personas con otro tipo de discapacidad auditiva o física, o que padezcan determinados tipos de enfermedades para las que pueda estar prevista la ayuda de estos animales». ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M^ªL.: «Régimen jurídico-administrativo del derecho de admisión en establecimientos públicos. Especial referencia al caso andaluz», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 36, 2010, pp. 313 a 358, en esp., pp. 341 y siguientes. Y ello de acuerdo, entre otras, con la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 21 de enero de 2002, en cuyo FJ 3^º se indica: «Cuando se trata de personas invidentes que van acompañados de su perro como una prolongación de sí mismos no pueden tenerse presente los derechos de otras personas a no ser molestadas o los de los dueños o responsables de los establecimientos públicos a los que se garantiza el acceso pleno los cuales no pueden oponer directa o indirectamente el derecho de admisión». Para un estudio en profundidad del tratamiento de la discapacidad en el Derecho Administrativo, remito a la obra de TORRES LÓPEZ, M^ªA.: *La discapacidad en el Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 2012.

¹⁹⁶ Incluidas las edificaciones dependientes de las mismas tales como cuartos de apero, cuadras, cobertizos u otras de similar naturaleza.

¹⁹⁷ FERNÁNDEZ RAMOS, S. & PÉREZ MONGUIÓ, J. M^ª: «El turismo en el medio rural», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, op. cit., p. 414.

¹⁹⁸ El Decreto de Cataluña 313/2006 exigió que los establecimientos estuviesen integrados en construcciones preexistentes anteriores a 1950 (art. 1.2). El Decreto de Galicia 191/2004 distinguió, en su artículo 5, en virtud del grupo donde se integrase el alojamiento (Grupo A, debían ser anteriores a 1900, y las de los Grupos B y D, anteriores a 1940). El Decreto de la Comunidad Valenciana 188/2005, por último, estableció que podría reconocerse la especialidad de masías, alquerías y Riuraus cuando el servicio de alojamiento se prestase en edificios aislados, de más de 50 años de antigüedad (art. 8.1).

que la edificación tenga una cierta antigüedad o un extraordinario valor arquitectónico, histórico-artístico o cultural (Asturias, Galicia o Cantabria)¹⁹⁹.

En todo caso, nunca podrán existir más de tres viviendas en un mismo edificio (art. 15.1. b DTR)²⁰⁰. Además, se ha fijado, en el artículo 15.1.c del DTR, un límite –bastante alto²⁰¹ (20 plazas, cuando la media atendiendo a la legislación de otras Comunidades es fijar este límite máximo en torno a 12 plazas)– a la capacidad de alojamiento de estos establecimientos (extensible también a las viviendas turísticas de alojamiento rural), con el fin de diferenciar las casas rurales de los establecimientos hoteleros. Por otro lado, estas edificaciones no podrán superar las dos plantas, salvo prescripción imperativa en contra del PGOU o el Plan Especial²⁰².

Pero la nota definitoria de las casas rurales es que pueden prestar (no están obligadas a ello), además de servicios de alojamiento²⁰³, otros servicios complementarios²⁰⁴ (se entiende implícitamente que dirigidos a exclusivamente a los ocupantes del alojamiento). Este es el único punto que las diferencia de las viviendas turísticas de alojamiento rural, en las que sólo se presta un servicio de alojamiento. Ello se aparta de lo previsto con anterioridad en el Decreto de Casas Rurales 94/1995, en el cual la prestación de servicios complementarios (como servicios de cocina o derecho a utilizar la cocina de la casa) tenía un carácter potestativo. De acuerdo con el actual artículo 12.1 del DTR, los alojamientos turísticos en el medio rural prestarán como mínimo el servicio de limpieza de habitaciones y cambio de lencería de cama y baño a la entrada de nuevos turistas.

¹⁹⁹ PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. & MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: «Las empresas turísticas en el espacio rural», *Derecho Público del Turismo*, op. cit., p. 266.

²⁰⁰ El Decreto 94/1995, que se ocupaba de regular con anterioridad en Andalucía las casas rurales, no contenía ninguna previsión a este respecto.

²⁰¹ PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. & MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: «Las empresas turísticas en el espacio rural», *Derecho Público del Turismo*, op. cit., p. 266.

²⁰² Ello lo estipula el artículo 57.1.3º de la LOUA.

²⁰³ Las normas autonómicas únicamente exigen que en las casas rurales se facilite la prestación de alojamiento, con o sin manutención u otros servicios complementarios como lavandería, parking, custodia de valores, actividades de turismo activo, información referente a los recursos turísticos de la comarca, venta de productos artesanales, etcétera. FERNÁNDEZ RAMOS, S. & PÉREZ MONGUIÓ, J.Mª: «El turismo en el medio rural», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, op. cit., p. 416.

²⁰⁴ Parece que ello puede obedecer a motivos fiscales. Para la Dirección General de Tributos, en respuesta a una consulta de 29 de enero de 1998, hemos de estar 'exclusivamente' ante un arrendamiento para que la utilización de una vivienda rural esté exenta de IVA. Sobre este particular, véase MELGOSA ARCOS, F.J.: «La ordenación del turismo rural: aspectos administrativos, fiscales y laborales», en *I y II Jornadas de Turismo y Derecho*, Junta de Andalucía, Málaga, 1999, pp. 142-143.

En las casas rurales existen diversas formas de prestación del servicio de alojamiento²⁰⁵: se puede ceder el uso de todo el establecimiento o de unas o varias viviendas autónomas integradas en el mismo (nunca más de tres) o, por el contrario, de una o varias habitaciones de una misma vivienda (hospedaje por habitaciones), compartidas con otros usuarios o, incluso, con el propio titular de la casa rural²⁰⁶. En este último supuesto se encuadra el *agroturismo*, modalidad primigenia de casa rural.

Por lo que a los requisitos subjetivos del titular del inmueble o la explotación se refiere²⁰⁷, el Ordenamiento jurídico andaluz no exige que el titular de estos establecimientos sea una persona física ni que resida en la propia vivienda (Cataluña, Navarra o Galicia), el municipio (Aragón o La Rioja) o comarca o municipios colindantes donde ejerce esta actividad turística (Castilla y León o Extremadura)²⁰⁸. Menos aún, obviamente, que acredite una antigüedad mínima en dicha residencia (Aragón, Castilla y León o Navarra) ni que su profesión principal esté ligada al sector agropecuario (Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura o País Vasco), algo que en Andalucía sólo tendría sentido en la modalidad de agroturismo. Tampoco se exige en esta Comunidad la previa obtención de un certificado de capacitación para la gestión de casas rurales expedido por la Administración ni se introducen restricciones en cuanto al modo de explotación (Valencia).

Los requisitos apenas referidos han sido frecuentes en el pasado en la legislación turística de otras Comunidades Autónomas, principalmente, para preservar que los ingresos generados por esta actividad no traspasasen las fronteras del propio medio rural, para potenciar el desarrollo endógeno, generando rentas complementarias para la población rural. Con esta discutible limitación de la libertad de empresa y de residencia, operada además en la mayor parte de los casos a través de disposiciones reglamentarias, se buscaba evitar la fuga de esas rentas del medio rural y, por ende, mitigar la consabida despoblación del campo. Por otro lado, a diferencia de lo que sucede con las empresas turísticas que organizan actividades de turismo activo (art. 23.1 DTR), la normativa andaluza no impone a los titulares de estos establecimientos la suscripción de una póliza de responsabilidad civil.

²⁰⁵ FERNÁNDEZ RAMOS, S. & PÉREZ MONGUIÓ, J.M^a: «El turismo en el medio rural», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, op. cit., p. 416.

²⁰⁶ Esto es, el alojamiento en una explotación agropecuaria en activo, en la que, como actividad complementaria, el turista pueda participar en tareas tradicionales propias de la explotación. Algunas Comunidades Autónomas exigen que la vivienda esté habitada por agricultores, que los titulares de la casa obtengan rentas de la actividad agraria, ganadera o forestal, o que la extinción de la explotación suponga, automáticamente, la revocación de la autorización turística. *Ibidem*, p. 422.

²⁰⁷ *Ibidem*, pp. 423-425. Véase también PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. & MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: «Las empresas turísticas en el espacio rural», *Derecho Público del Turismo*, op. cit., pp. 264-265.

²⁰⁸ Buena muestra de ello es el artículo 14.2 del Decreto 87/2007, de 8 de mayo, de ordenación y clasificación del alojamiento turístico en el medio rural, que dispone que, como responsable de la adecuada calidad en la prestación de los servicios, «el titular o persona responsable deberá estar localizable durante las 24 horas del día para solucionar los posibles problemas que pudieran plantearse en el alojamiento y deberá tener previstas las actuaciones que posibiliten la pronta atención médica de los clientes que la pudieran necesitar».

Por lo que a las condiciones generales de prestación de los servicios se refiere, no se ha establecido en Andalucía un período mínimo de apertura de la casa rural²⁰⁹ (como así se hizo en Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura o Galicia, obligando incluso Aragón y Galicia a la apertura durante unos meses determinados, los del periodo estival) ni un plazo máximo de duración para cada estancia [en algunas Comunidades se han fijado desde 90 (Aragón, Castilla y León o Cataluña) a 60 (Extremadura) o 15 días consecutivos (Murcia)]; límite temporal que sí se contempla en esta Comunidad Autónoma para las viviendas turísticas de alojamiento rural, para evitar encubrir bajo esta modalidad turística, en la que sólo cabe el alojamiento, una mera relación de alquiler²¹⁰. Es más, en Cataluña incluso se ha llegado a contemplar la posible denegación de la apertura de aquellos establecimientos que no se correspondan, con un sesgo de discrecionalidad intolerable, con las exigencias de tranquilidad e integración en el paisaje que deben reunir estos establecimientos²¹¹.

Reglamentariamente (art. 16 en conexión con el anexo III DTR) se establecen los requisitos que deben reunir las casas rurales y los criterios de clasificación de las mismas (esto es, categoría *básica* o *superior*) atendiendo, entre otras circunstancias, a su ubicación y características, así como a sus instalaciones y servicios, que deberán mantenerse en todo momento en un buen estado de conservación y funcionamiento. Esta normativa aborda con sumo detalle²¹² todo lo que afecta a las condiciones de habitabilidad de estas edificaciones, pivotando sobre cuatro grandes ejes: salones y comedores, cocina, dormitorios y servicios higiénicos, con disposiciones que abarcan desde la regulación que afecta a la temperatura ambiental²¹³ a las dimensiones de las camas²¹⁴, la ventilación directa al exterior, el sistema de recogida de residuos sólidos y de evacuación de aguas residuales

²⁰⁹ PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. & MARTÍNEZ JIMÉNEZ, E.: «Las empresas turísticas en el espacio rural», *Derecho Público del Turismo*, op. cit., pp. 267-268.

²¹⁰ FERNÁNDEZ RAMOS, S. & PÉREZ MONGUIÓ, J.M^a: «El turismo en el medio rural», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, op. cit., pp. 430.

²¹¹ Así se pronunciaba el artículo 9.2 del Decreto 214/1995, de 27 de junio por el que se regula la modalidad de alojamiento turístico denominada residencia-casa de payés.

²¹² Por ejemplo, establece que los armarios (uno por cada cuatro plazas) contarán con un número de perchas adecuado, que el mobiliario respetará la estética rural andaluza, que habrá un punto de luz próximo a la cama, que se dispondrá de lencería de cama a razón de un juego por semana y de baño a razón de dos por semana o que la altura mínima libre de los techos será de dos metros.

²¹³ Si el período de funcionamiento comprende los meses de octubre a abril, ambos inclusive, los dormitorios estarán dotados de calefacción capaz de alcanzar y mantener durante su utilización una temperatura ambiental de 19°C, tanto en la categoría básica como superior, alcanzando los 21°C en los salones y comedores de la categoría superior.

²¹⁴ En la categoría básica, la cama tendrá una dimensión de 90 x 180 cm si es individual, o de 135 x 180 cm si es doble; mientras que en la categoría superior la misma tendrá una dimensión de 190 x 90 cm si es individual, y de 190 x 140 cm si es doble. Es más, el somier será de elevada rigidez, no se permite el uso de colchones de lana o gomaespuma.

o puntos de luz próximos a las camas, pasando por el caudal de agua caliente²¹⁵ o el equipamiento de las cocinas y cuartos de baño²¹⁶.

El cumplimiento de alguno de estos requisitos puede ser objeto de exoneración (Anexo VI del DTR), a saber: la superficie mínima del salón comedor²¹⁷ (siempre que, al menos, cumpla con el mínimo de 15 metros cuadrados de superficie), la superficie mínima de las habitaciones²¹⁸ (siempre que el 80% de las mismas cumplan con las dimensiones exigidas y que la desviación del cumplimiento en el 20% restante no sea superior al 15%) y el baño completo²¹⁹ (siempre que se instale una ducha con las mismas dimensiones que una bañera y/o que se incorporen dispositivos al inodoro que cumplan las mismas funciones que las de un bidé). Para ello, por cada requisito objeto de exoneración, habrá que implementar dos compensaciones genéricas (entre otras, contar con pérgolas, jacuzzi exterior, barba-coa, mosquiteras, techos de madera, zona de biblioteca o chimenea en el salón comedor) y un total de tres compensaciones medioambientales (entre otras, contar con control de iluminación por sensores de presencia, reguladores de potencia, bombillas de bajo consumo o recogida selectiva de residuos) de las apuntadas en el punto 2 del Anexo VII, que cobran aún un mayor sentido en este tipo de alojamientos en el medio rural²²⁰.

²¹⁵ El caudal de agua caliente disponible deberá asegurar el aseo, incluyendo ducha, de todos los usuarios a lo largo de una hora.

²¹⁶ En la categoría básica, tendrá la superficie suficiente en función de la capacidad de alojamiento, debiendo estar provisto de cocina con varios fuegos, horno o microondas, frigorífico, vajilla, cubertería, cristalería, utensilios de cocina y de limpieza. En la categoría superior, se pondrá a disposición de los clientes los ingredientes para preparar el desayuno.

No es necesario en Andalucía que el propietario de la casa rural de alquiler completo presente a la llegada del cliente un inventario de las existencias de cocina, mobiliarios y complementos existentes, algo que sí establece, por ejemplo, el artículo 14.2 del Decreto 93/2006, de 11 de julio de 2006, de Ordenación del Alojamiento Turístico en el Medio Rural de Castilla-La Mancha.

²¹⁷ Anexo III, II.A)a) del DTR. Categoría superior. Establecimientos de alojamiento no compartido. Salones y comedores.

²¹⁸ Anexo III, II.A)c) del DTR. Categoría superior. Establecimientos de alojamiento no compartido. Dormitorios.

²¹⁹ Anexo III, II.A)d)2 del DTR. Categoría superior. Establecimientos de alojamiento no compartido. Servicios higiénicos.

²²⁰ En el marco de la referida LEGICA, aquí también habría que prestar atención a los dictados del Decreto 357/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección de la Calidad del Cielo Nocturno frente a la contaminación lumínica y el establecimiento de medidas de ahorro y eficiencia energética (BOJA núm. 159, de 13 de agosto de 2010), en la redacción dada por el Decreto 6/2012, de 17 de enero (BOJA núm. 24, de 6 de febrero de 2012). De acuerdo con su Preámbulo: «La iluminación artificial inadecuada tiene consecuencias negativas en su entorno. Su principal efecto es el aumento del brillo del cielo nocturno, lo cual dificulta seriamente las investigaciones astronómicas y puede causar daños a ecosistemas, provocando alteraciones en los ciclos vitales y en los comportamientos de especies animales y vegetales con hábitos de vida nocturnos. Además, el consumo energético se ve innecesariamente incrementado, originando un aumento de los costes económicos y de la producción de contaminantes atmosféricos. Otros impactos negativos recaen en la calidad ambiental de las zonas habitadas, ya que aumenta la intrusión lumínica en el ámbito privado de las personas, provocando molestias tales como fatiga visual, ansiedad y alteraciones del sueño. También dificulta a

5.2. Viviendas turísticas de alojamiento rural

De acuerdo con el artículo 48 de la LTA y el 19 del DTR, son viviendas turísticas de alojamiento rural²²¹ aquellas situadas en el medio rural en las que se preste únicamente el servicio de alojamiento (mientras que las casas rurales han de prestar servicios de alojamiento y servicios complementarios), y que son ofertadas al público, para su utilización temporal u ocasional, con fines turísticos, una o más veces a lo largo del año, sin que en ningún caso la prestación del servicio exceda, en conjunto, de tres meses al año (mientras que las casas rurales están destinadas a una utilización temporal u ocasional no sujeta a plazo). Deberán inscribirse en el RTA²²².

No puede existir, en ningún caso, más de tres viviendas en el mismo edificio ni puede superar su capacidad de alojamiento las veinte plazas. Por otra parte, estas viviendas deberán estar amuebladas y disponer de los enseres necesarios para su inmediata utilización. En todo caso, siguiendo lo estipulado en el artículo 19.2 del DTR, sus prescripciones específicas serán, al menos, las establecidas para la categoría básica de las casas rurales en el Anexo III del DTR, ajustándose, por lo que a los requisitos mínimos de infraestructura se refiere, a lo estipulado en el ya referido Anexo II del DTR para todos los alojamientos turísticos en el medio rural.

5.3. Establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos rurales

Estos establecimientos, tanto los hoteleros como los apartamentos turísticos rurales, han de estar constituidos por una sola edificación (aunque pueden contar con unidades anejas independientes), no pueden superar las tres plantas (sin que a estos efectos se contabilicen las zonas abuhardilladas y de trasteros), se adecuarán a las características constructivas propias de la comarca²²³, su capacidad alojativa no será inferior a 21 plazas²²⁴ (sorprendentemente, no se establece máximo de ocupación), contarán con servicios o actividades complementarias vinculados con el entorno rural (no se especifica cuáles) y estarán dotados de zonas ajardinadas o patio interior (salvo aquellos ubicados en un núcleo principal de población).

la población la observación del cielo nocturno». Muy interesante a estos efectos el capítulo de GONZÁLEZ RÍOS, I.: «La sostenibilidad energética en el sector turístico», en *Turismo sostenible: especial referencia a Andalucía...*, op. cit., pp. 163-200.

²²¹ Recordemos que el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos las dejaba fuera de su ámbito de aplicación (art. 1.1.c DVFT).

²²² A la luz del artículo 3.2.f) del DRTA.

²²³ El artículo 17 del DTR no requiere, sin embargo, que el inmueble en cuestión posea un singular valor arquitectónico o que responda a la arquitectura tradicional de la zona (como sí exigen otras Comunidades Autónomas como Extremadura o Valencia). FERNÁNDEZ RAMOS, S. & PÉREZ MONGUIÓ, J.M^º: «El turismo en el medio rural», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, op. cit., p. 440.

²²⁴ Este requisito puede ser objeto de exoneración de acuerdo con el punto 1 del Anexo IV del DTR.

El Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros (DEH)²²⁵, contempla a los *hoteles rurales* (art. 34 DEH), aquellos ubicados en el medio rural (art. 3 DTR), como una modalidad más de los establecimientos hoteleros, junto a los de playa (art. 32 DEH)²²⁶, ciudad (art. 33 DEH) y carretera (art. 34 DEH). Además de las disposiciones del DTR²²⁷, el DEH disciplina que los establecimientos hoteleros que se ubiquen en terrenos con régimen de suelo no urbanizable, por permitirlo la normativa urbanística o el planeamiento territorial o urbanístico, contando con la autorización urbanística preceptiva, deberán reunir una serie de requisitos técnicos²²⁸.

En otro orden de cosas, el DEH, en su Anexo 6, apartado B), especifica tres especialidades de establecimientos hoteleros rurales: *albergues*, *establecimientos hoteleros de montaña* (situados en una zona de montaña o en las proximidades de una estación de invierno)²²⁹ y *establecimientos hoteleros de naturaleza* (ubicados en un espacio natural protegido, siempre que orienten su oferta a la realización de actividades en contacto con la naturaleza)²³⁰.

Por último, los establecimientos hoteleros y establecimientos de apartamentos turísticos clasificados en la modalidad rural, así como los complejos turísticos, podrán ser exonerados de los requisitos relativos a su clasificación que afecten a la capacidad alojativa²³¹ (Anexo VI.1 DTR). Esta exoneración llevará aparejada la compensación de este hecho mediante la oferta de servicios complementarios o condiciones adicionales a los que les

²²⁵ BOJA núm. 42, de 2 de marzo de 2004.

²²⁶ Categoría incompatible con la de establecimiento hotelero rural.

²²⁷ Los establecimientos hoteleros rurales y los complejos turísticos rurales deberán cumplir los requisitos exigidos por los artículos 17 y 18 del DTR, ya mencionados, así como los demás requisitos generales aplicables a los alojamientos turísticos rurales en esta norma.

²²⁸ A saber: a) La unidad parcelaria apta para la edificación deberá tener una superficie no inferior al resultado, en metros cuadrados, de multiplicar por trescientos el número de unidades alojativas, con un mínimo de 30.000 m²; y b) La actuación, en su conjunto, tendrá que contribuir a la conservación, mejora o regeneración de los valores territoriales, agrícolas, naturales, paisajísticos o patrimoniales existentes en el ámbito de su localización.

²²⁹ Podrán reducir en dos metros cuadrados las medidas de superficie de las unidades de alojamiento dobles y en un metro cuadrado las individuales, respecto de las superficies mínimas exigidas en el anexo 1 del DEH. Las superficies mínimas requeridas para salón y comedor serán las siguientes: 5* (2,5 m²), 4* (2,1 m²), 3* (1,3 m²), 2* (1,2 m²) y 1* (1,2 m²).

²³⁰ En todo caso se prestará información y se facilitarán planos sobre los itinerarios, establecimientos y recursos turísticos del correspondiente espacio natural protegido. Los establecimientos hoteleros de naturaleza deberán disponer, dentro de su recinto, de espacios exteriores de esparcimiento.

²³¹ En concreto, de lo dispuesto en el artículo 17.1 d) del DTR, en relación con la capacidad alojativa igual o superior a 21 plazas para los establecimientos hoteleros y establecimientos de apartamentos turísticos clasificados en la modalidad rural; y en el artículo 18.1 a) del DTR, por lo que atañe a la capacidad mínima alojativa de 21 plazas y máxima de 250 plazas para los complejos turísticos rurales.

correspondería según su grupo y categoría (todos ellos recogidos en un extenso elenco en el Anexo VII del DTR)²³².

Así, si estos establecimientos se encuentran en inmuebles protegidos (Anexo VII, 1.1 DTR), deberán implementar un mínimo de tres elementos (como contar con iluminación artística, suelos con visión de restos arqueológicos o información sobre museos, exposiciones y actividades de relevancia en el municipio). Mientras que si se ubican en inmuebles no protegidos (Anexo VII, 1.2 DTR), entonces deberán implementar dos compensaciones genéricas por cada requisito objeto de exoneración (entre otras, contar con canales internacionales, carta de almohadas, cargadores universales de baterías, servicio de comedor en terrazas, buffet en tres idiomas, zona Wi-Fi o áreas de cortesía para entradas/salidas fuera del periodo de ocupación pactado) y un total de cinco compensaciones medioambientales²³³.

5.4. Complejos turísticos rurales y villas rurales

Se engloban aquí aquellos recintos²³⁴ en los que los usuarios, en contacto directo con la naturaleza, no sólo disfrutan de hospedaje, también pueden practicar deportes y participar en actividades colectivas de ocio y tiempo libre (por ejemplo, de carácter cultural o cinegético). Las colonias escolares y otros establecimientos similares están expresamente excluidos de esta categoría.

En Andalucía, se entiende por complejo turístico rural, a la luz del artículo 18 del DTR, aquel establecimiento compuesto por un grupo de inmuebles que, constituyendo una unidad de explotación, tiene en su conjunto una capacidad no inferior a 21 plazas y no mayor a 250²³⁵, no superando cada inmueble una capacidad máxima de alojamiento de 20 plazas ni, en su conjunto, las dos plantas (salvo en el caso del edificio de servicios comunes, que podrá contar con una tercera planta), y dotado, a su vez, de zonas verdes comunes.

Los complejos turísticos han de ofrecer, como servicio mínimo específico, un servicio de restauración con gastronomía tradicional de la comarca en la que se ubiquen (art. 12.2 DTR), pero, y aunque esto es su signo de distinción, paradójicamente, la normativa andaluza no les exige una oferta de actividades de ocio y tiempo libre (senderismo, rutas a caballo, bicicleta, quads...) o que cuenten con instalaciones deportivas

²³² Esto ya lo vimos al abordar el Anexo VI del DAT.

²³³ Compensaciones medioambientales apenas expuestas *supra* con relación a las casas rurales; y, antes, genéricas y medioambientales, también apuntadas con respecto a los apartamentos turísticos.

²³⁴ Estos complejos turísticos han recibido, en Castilla y León, el nombre de *centros de Turismo Rural*, en Extremadura, el de *Villas vacacionales* y, en Galicia, el de *aldeas de turismo rural*. FERNÁNDEZ RAMOS, S. & PÉREZ MONGUIÓ, J.M^º: «El turismo en el medio rural», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, *op. cit.*, p. 442.

²³⁵ Este requisito puede ser objeto de exoneración de acuerdo con el punto 1 del Anexo IV del DTR.

o de esparcimiento²³⁶. Nada se disciplina en relación con la oferta de servicios complementarios de ocio y tiempo libre.

Las condiciones particulares mínimas de los complejos turísticos rurales son las previstas para los Hotel-Apartamento de tres estrellas²³⁷, mientras que sus prescripciones específicas se recogen en el Anexo IV del DTR, a saber: climatización en las zonas de uso común de los clientes y en las habitaciones, cocina opcional en cada uno de los inmuebles, piscina y área recreativa infantil.

Los complejos turísticos rurales propiedad de la Administración de la Junta de Andalucía, gestionados por los adjudicatarios de concesiones administrativas, se denominan *Villas Turísticas* (art. 18.2 DTR)²³⁸. Su creación se remonta a mediados de los ochenta, de la mano de los Programas de Desarrollo Integrado del Turismo Rural (PRODINTUR) de la Junta de Andalucía. Con ellas se buscaba servir de estímulo al sector privado. A día de hoy, podemos mencionar las de Bubión (Granada), Cazorla (Jaén), Grazalema (Cádiz)²³⁹, Láujar de Andarax (Almería) o Priego de Córdoba (Córdoba). Todas ellas se integran dentro de la Red Andaluza de Villas Turísticas, prevista en la Disposición Adicional Segunda del DTR.

5.5. Campamentos de turismo rural

Los campamentos de turismo rural se acogen a las disposiciones del referido DCT. Aquí se reconoce, en la Disposición Adicional Segunda, la especialidad de *Campamento-Cortijo*, esto es, campamentos ubicados en comarcas rurales del interior que se encuentran anejos a cortijos (a no más de 500 metros) y cuyos acampados participan de la vida y ambiente de los mismos sin interferir en los trabajos propios de éstos. Los acampados utilizarán, siempre que sea posible, las instalaciones y espacios de uso común del cortijo, con respeto en todo caso de lo que requiera su buen funcionamiento. Estos campamentos habrán de reunir, al menos, los requisitos que se exigen a los campamentos de turismo de tercera categoría. Su distintivo es el signo CC ubicado dentro de una silueta frontal de tienda de campaña.

²³⁶ FERNÁNDEZ RAMOS, S. & PÉREZ MONGUIÓ, J. M^a: «El turismo en el medio rural», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, op. cit., p. 442.

²³⁷ Esto es, las estipuladas en el Decreto 110/1986, de 18 de junio, sobre ordenación y clasificación de establecimientos hoteleros de Andalucía (BOJA núm. 69, de 15 de julio). Allí se recogen las superficies mínimas del salón comedor y dormitorio, el número de baños y aseos o el mobiliario y equipamiento.

²³⁸ Están excluidas de la Orden de 19 de septiembre de 2003 sobre distintivos turísticos en el medio rural.

²³⁹ Su gestión se realiza mediante concesión administrativa previo concurso público (salvo en el caso de Grazalema, donde se funciona a través de un convenio con la Diputación Provincial de Cádiz).

5.6. Mesones rurales

El patrimonio gastronómico andaluz debería ser uno de los baluartes de nuestra oferta turística. Para potenciar nuestra rica y variada oferta de restauración, la normativa andaluza acuñó la categoría de *mesón rural* para referirse a aquellos establecimientos de restauración ubicados en el medio rural (no podrán tener esta consideración las *ventas de carretera*, pues no entran dentro del concepto de medio rural las zonas de protección de las carreteras y sus áreas y zonas de servicio²⁴⁰) que, además de cumplir los requisitos generales ordenados en la normativa de establecimientos de restauración, ostenten, al menos, cuatro de los siguientes criterios recogidos en el artículo 20 del DTR: (1) que se trate de un edificio tradicional o que, sin serlo, se adecue a las características arquitectónicas tradicionales de la comarca donde se encuentre ubicado; (2) que la decoración, mobiliario, vajilla y demás elementos sea adecuada a los modelos tradicionales de la comarca; (3) que la carta incorpore la gastronomía tradicional de la comarca y así se especifique; (4) que utilice preferentemente productos locales, comarcales o andaluces en general, en la preparación de las comidas; (5) que utilice alimentos de producción integrada o agricultura ecológica; o (6) que facilite información a los usuarios, tanto sobre los productos y recetas como de la comarca donde se encuentre ubicado el establecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

BARRANCO VELA, R. (Dir.), BULLEJOS CALVO, C. & CAMPOS SÁNCHEZ, M.Á. (Coords.): *Espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos: régimen jurídico de la intervención administrativa tras la Directiva 2006/123/CE, de servicios en el mercado interior*, El consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Madrid, 2011.

BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *La ordenación turística del patrimonio histórico*, Civitas, Madrid, 1990

BENAVIDES VELASCO, P.: «La propuesta de Directiva sobre protección de los consumidores de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico y su incidencia en el ordenamiento jurídico español», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 31, 2007, pp. 313-342

BENAVIDES VELASCO, P.: «La comercialización de servicios turísticos a través del sistema de "Club de Vacaciones"», en *IV, V, VI Jornadas de derecho turístico en Andalucía* (Coord. A.J. AURIOLÉS MARTÍN), 2005, pp. 219-226

BOTANA GARCÍA, G.A.: «La protección de los consumidores respecto a determinados aspectos de aprovechamiento por turnos de bienes de uso turístico, los productos vacacionales

²⁴⁰ Salvo que se haga uso de la cláusula de excepción del artículo 3.3 del DTR.

de larga duración, la reventa y el intercambio», *El Consultor Inmobiliario*, núm. 92, julio-agosto 2008, pp. 3-41.

BLANQUER, D.: «La ordenación jurídica de la calidad del turismo», en *Estudios en homenaje al prof. Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 3121 y ss.

– «Régimen jurídico del turismo rural», *Régimen Jurídico de los recursos turísticos*, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, número extraordinario 3, 1999, pp. 437-482.

BLASCO ESTEVE, A.: «Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares», en *Derecho y turismo* (Coord. F. J. MELGOSA ARCOS), Universidad de Salamanca, pp. 385-436.

CANTOS MARTÍN, R.: *La intervención administrativa en el turismo y el impacto de sus normativas en las políticas turísticas: una visión conjunta de los ordenamientos español e italiano*, Tesis Doctoral (Dir. I. JIMÉNEZ SOTO), Universidad de Granada, Granada, 2014.

DE LA PLATA CABALLERO, N. (Dir.): *El entorno jurídico de las nuevas tendencias deportivas: deporte de aventura, animación y deportiva y ocio activo*, Dykinson, Madrid, 2006.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.: «La ordenación del turismo rural en Andalucía», *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58, 2005, pp. 49-111.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. & PÉREZ MONGUIÓ, J.M^a: «El turismo en el medio rural», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, pp. 393-453.

GAMERO CASADO, E.: «Los establecimientos de alojamiento turístico», *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, pp. 338 y ss.

GARCÍA CALVENTE, Y.: *Aspectos tributarios del turismo residencial*, Bosch, Barcelona, 2007.

GARCÍA HENCHE, B.: «Características diferenciales del producto turismo rural», *Cuadernos de Turismo*, núm. 15, 2005, pp. 113-133.

GONZÁLEZ RIOS, I.: «La sostenibilidad energética en el sector turístico», en *Turismo sostenible: especial referencia a Andalucía. Análisis jurídico-multidisciplinar de la sostenibilidad turística: medioambiental, energética, de telecomunicaciones y financiera*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 163-200.

JIMÉNEZ SOTO, I.: *La configuración jurídica del deporte en el medio natural (relaciones con el turismo, el desarrollo sostenible y la ordenación del territorio)*, Reus, Madrid, 2015.

– «Ordenación de los servicios turísticos: competencias administrativas y unidad de mercado», ponencia del XXI Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, disponible en la URL: <http://deje.ua.es/es/derecho-administrativo/documentos/ponencias-congreso-profesores-administrativo/ponencia-ignacio-jimenez-soto.pdf>

MELGOSA ARCOS, F. J.: «Turismo de salud: termalismo y balnearios», *III Congreso Universidad y Empresa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 359-386.

– «El régimen jurídico-administrativo de los alojamientos rurales en España», *Derecho y turismo* (Coord. F.J. MELGOSA ARCOS), Salamanca, 2004, pp. 217-270.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M.: «Las empresas de alojamiento (I): hoteles, apartamentos turísticos y viviendas vacacionales», *Derecho Público del Turismo* (Dir. J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ), Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2004, pp. 226 y ss.

PÉREZ GÁLVEZ, J.F. «Turismo de salud: autorización y registro de balnearios, estaciones termales y curhoteles en Andalucía», disponible en la URL de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2722/34.pdf>.

PÉREZ GUERRA, R. & CEBALLOS MARTÍN, M.M.: «A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de Turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: el ejercicio de competencias turísticas por la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 27, 1996, pp. 95-170.

REBOLLO PUIG, M. (Dir.) & IZQUIERDO CARRASCO, M. (Dir.): *La defensa de los consumidores y usuarios: Comentario sistemático del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007: adaptado a las reformas introducidas por las Leyes 25/2009 y 29/2009*, Iustel, Madrid, 2011.

RUIZ-RICO RUIZ, J. M. & CAÑIZARES LASO, A: *Multipropiedad y aprovechamiento por turno*, Aranzadi, Pamplona, 2000.

SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J. & BARRANCO VELA, R.: «La repercusión de los grandes eventos deportivos en los entornos monumentales urbanos», *Derecho deportivo*, núm. 6, 2004, pp. 67-78.

SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J. & BOMBILLAR SÁENZ, F. M.: «El valor cultural y turístico de las 'prácticas deportivas tradicionales' y su fomento desde el derecho deportivo», *Revista Andaluza de Derecho del Deporte*, núm. 3, septiembre de 2007, pp. 227 y ss.

SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. & GARCÍA VARGAS, P.: «La tutela del patrimonio arquitectónico tradicional en la normativa sobre patrimonio cultural: un repaso a las novedades de derecho autonómico», en *I Congreso Internacional "El patrimonio cultural y natural como motor de desarrollo: investigación e innovación"* (Coord. A. PEINADO HERREROS), Jaén, 2012, pp. 610-624.

SANZ DOMÍNGUEZ, C.: «Consideraciones sobre el estatuto jurídico administrativo de la empresa turística», *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, núm. 1, enero 2009, pp. 49-71.

– *Régimen jurídico del turismo en el espacio rural: análisis y compendio normativo*, vol. II, Junta de Andalucía, 2000.

SUAY RINCÓN, J.: «Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio. El caso de Canarias», en *Ordenación y gestión del territorio turístico* (Dir. D. V. BLANQUER CRIADO), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 287-352.

TORRES CAZORLA, M^a I. & BENAVIDES VELASCO, P: «La incidencia en la normativa comunitaria en materia turística en el Ordenamiento Jurídico español», en *Veinticinco años de impacto del Derecho comunitario en el Derecho español* (Dir. C. F. MOLINA DEL POZO), Liceus, Madrid, 2010.

TORRES LÓPEZ, M. A. & ARANA GARCÍA, E. (Coords.): *La disciplina urbanística en Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

TUDELA ARANDA, J.: «Régimen jurídico y renovación del turismo rural», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 31, 2007, pp. 283-312.

Capítulo VII. LA INTERMEDIACIÓN TURÍSTICA: LAS AGENCIAS DE VIAJES

Raúl Pérez Guerra

Profesor Titular de Derecho administrativo
Universidad de Almería

SUMARIO

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN NORMATIVA

2. ACERCA DE UNA DEFINICIÓN DE INTERMEDIACIÓN TURÍSTICA

3. LA ACTIVIDAD DE LAS AGENCIAS DE VIAJES COMO SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN TURÍSTICA

3.1. El contrato de viaje combinado *versus* servicios de viaje vinculados

3.2. El contrato de servicios sueltos

4. TIPOLOGÍA DE LAS AGENCIAS DE VIAJES

4.1. Clasificaciones normativa y doctrinal

4.2. Las agencias de viajes on-line. Los puntos de venta

5. REQUISITOS DE LAS AGENCIAS DE VIAJES PARA EL EJERCICIO DE SU ACTIVIDAD

5.1. La titularidad de las agencias de viajes

5.2. La inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía

5.3. Garantías económicas exigidas a las empresas de intermediación

5.3.1. La fianza o garantía de responsabilidad contractual

5.3.2. El seguro de responsabilidad civil

6. LAS AGENCIAS DE VIAJES HABILITADAS FUERA DE ANDALUCÍA. LAS SUCURSALES

7. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS DE INTERMEDIACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN NORMATIVA

El origen de la intermediación turística está íntimamente unido al desarrollo del denominado turismo de masas y a la consolidación de las agencias de viajes¹ (en lo sucesivo, AAVV). La actividad turística como fenómeno social y de masas es una actividad relativamente reciente, que se materializa fundamentalmente a mediados del siglo XX, tras la Segunda Guerra Mundial².

La primera reglamentación sobre agencias de viajes se remonta al D de 19 de febrero de 1942, que es un precedente fundamental de la normativa vigente porque contenía algunas directrices que se mantienen, con algunos cambios hasta hoy día, como son la enumeración de las actividades propias de estas empresas en exclusividad o como es la necesidad de la obtención del título-licencia para la prestación de los servicios de intermediación.

En la década de los sesenta, el D 735/1962, de 29 de marzo y con la OM de 26 de febrero de 1963 incorporan una regulación más detallada de estos establecimientos, concretando los requisitos para la obtención del título-licencia, o la especialización de las mismas, entre otros aspectos. Más tarde, en los años setenta, una nueva reglamentación ordenan las AAVV: el D 1524/1973, de 7 de junio, y la OM de 9 de agosto de 1974, que destacan la obligación de constituirse en forma societaria, la exclusividad de las AAVV para comercializar servicios combinados o a forfait³ y la regulación restrictiva respecto a las actividades que desempeñaban las AAVV de viajes extranjeras en nuestro país.

Por último, la aprobación del RD 271/1988, de 25 de marzo y la OM de 14 de abril de 1988 constituyó la referencia normativa necesaria para que las distintas Comunidades

¹ Vid. C. SANZ DOMÍNGUEZ, "La intermediación turística", en VVAA, *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, pp. 354 a 358; "Intermediación turística e intervención administrativa", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 63 (2006), pp 265 a 315; y *Régimen jurídico-administrativo de la intermediación turística*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2005. En ellos, el autor realiza un exhaustivo trabajo sobre la evolución histórico-jurídica de la reglamentación de las agencias de viajes en España y, de manera particular, de la regulación de las empresas de intermediación turística en Andalucía.

² Téngase en cuenta que la doctrina atribuye la primera operación de intermediación turística a Thomas Cook al organizar, el 5 de julio de 1841, una excursión en ferrocarril entre Leicester y Loughborough para asistir a un Congreso antialcohólico. Años más tarde, el mismo creó la primera AAVV del mundo, Thomas Cook and Son. Por ello, se le considera el padre de las AAVV. También, son de destacar los pioneros Henry Wells y Williams Furgó, que pusieron en funcionamiento los cheques de viajes a través de la AAVV que fundaron. En España, la primera AAVV que se constituyó fue Viajes Marsans, en 1910. Sobre los antecedentes históricos de las AAVV vid. L. FERNÁNDEZ FUSTER, *Introducción a la Teoría y Técnica del Turismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, pp. 50 a 52; I. ALBERT PIÑOLE, F. BAYÓN MARINÉ y J. CERRA CULEBRAS, "Agencias de viajes", en *50 años del turismo español. Un análisis histórico y estructural*, Ceura, Madrid, 1999, p. 815; y C. SANZ DOMÍNGUEZ, "La intermediación turística", op. cit., p. 354.

³ Salvo que sean particulares o entidades no mercantiles, que cuenten con autorización previa de la Administración, y realicen la actividad de forma esporádica y no lucrativa.

Autónomas aprobasen su propia normativa en base a esa reglamentación común para todo el territorio nacional y evitar así la disparidad normativa⁴.

No obstante hay que señalar que, en esas fechas, y en virtud de lo establecido en la CE, el Estado ya carecía de competencia administrativa sobre ordenación de las empresas y actividades turísticas mientras que algunas autonomías ya se habían apresurado a promulgar sus propias reglamentaciones sobre AAVV.

Años más tarde, un hito a considerar para estos establecimientos fue la aprobación de la L 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los viajes combinados, ya que la normativa autonómica tuvo que adaptarse a lo preceptuado en ella. Esta Ley, originada a partir de la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados, pretendió proteger al consumidor turístico frente a los posibles fraudes en la oferta de los denominados viajes combinados. Otras disposiciones Comunitarias que influyen considerablemente en la regulación actual de las AAVV son: la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior que ha producido importantes cambios en la ordenación turística al tratar de eliminar trabas injustificadas al acceso a la actividad turística y agilizar los trámites para la creación de nuevas empresas turísticas; y recientemente la Directiva 2015/2302, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados.

En Andalucía, y, como consecuencia de la asunción competencial en materia de turismo las AAVV han sido reguladas, por primera vez, mediante el Decreto 301/2002, de 17 de diciembre que, aunque todavía vigente, ha sufrido diversas modificaciones para adaptarse a los nuevos cambios legislativos a tenor de los mandatos comunitarios (en lo sucesivo, DAAV). Su finalidad es favorecer la competitividad y reforzar la calidad de los servicios turísticos prestados, mediante la intervención de estas empresas, así como la protección de los usuarios turísticos.

2. ACERCA DE UNA DEFINICIÓN DE INTERMEDIACIÓN TURÍSTICA

La intermediación es una actividad turística que trata de poner en contacto los usuarios turísticos con los destinos. En sentido amplio, es una actividad que media en la venta u organización de servicios turísticos. Desde un punto de vista jurídico, las normativas no suelen definir qué se entiende por este tipo de servicios por ello hay que remitirse al análisis de las agencias de viajes para obtener su conceptualización⁵.

⁴ Esta reglamentación tiene su origen en la Conferencia Sectorial de Turismo celebrada, en Madrid, el 7 de octubre de 1987.

⁵ Para C. SANZ DOMÍNGUEZ, "Intermediación turística e intervención administrativa", op. cit., p. 267, la actividad de intermediación "es una actividad reglamentada, por cuanto la Ley de Turismo y los reglamentos

El D 735/1962, al tratar a las AAVV, identificaba sus servicios con actividades mercantiles de mediación dirigidas a poner los bienes y servicios turísticos a disposición de quienes desearan utilizarlos. También el Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas de 14 de enero de 1965 se refería a las AAVV como las empresas que se dedicaban profesional y comercialmente en exclusividad al ejercicio de actividades de mediación y/u organización de servicios turísticos, y en estos mismos términos se ha venido pronunciando la legislación posterior.

Así es, la intermediación turística ha sido desempeñada tradicionalmente por las AAVV, entendiéndose como tales las empresas que se dedican de forma profesional, con ánimo de lucro, y en régimen de exclusividad, al ejercicio de actividades de mediación, comercialización y organización de servicios turísticos. Junto a ellas, algunas Comunidades Autónomas también incluyen, como empresas de intermediación turística, a las centrales de reservas y a las empresas que tienen como finalidad la organización profesional de congresos, ferias y convenciones⁶.

En Andalucía el citado D 301/2002, de 17 de diciembre, tal y como se contenía en la antigua LTA de 1999, sigue las pautas previstas en la normativa estatal para las empresas de mediación turística y atribuye la misma tarea a las AAVV, cuya definición fue derogada, junto con las centrales de reservas por el D 80/2010, de 30 de marzo⁷. Por su parte, la actual L 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo, a semejanza de la anterior, considera servicios turísticos a la intermediación consistente en la organización y comercialización de viajes combinados y, como actividades con incidencia en el ámbito turístico, a las actividades de intermediación de los servicios turísticos restantes. Además, la LTA, en el marco de la empresa turística, atribuye a las AAVV la exclusividad para organizar o comercializar los viajes combinados. En realidad, según la LTA, se puede afirmar que la actividad de la intermediación turística estaría relacionada dentro de estos tres conceptos: servicio turístico, actividad con incidencia en el ámbito turístico y empresa turística. En las que pone de relieve dos prestaciones de una misma actividad de mediación turística y cobran gran relevancia las AAVV.

3. LA ACTIVIDAD DE LAS AGENCIAS DE VIAJES COMO SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN TURÍSTICA

Dentro de la intermediación turística, la actividad de las agencias de viajes se corresponde con la prestación de una multitud de servicios a los usuarios que necesitan contratar otras

de desarrollo establecen la parte fundamental del régimen jurídico-administrativo de esta actividad empresarial, como actividad propiamente turística”.

⁶ Vid. VALLESPÍN ARÁN, M^a. y MOLINILLO, S., “El futuro de la intermediación en el sector turístico”, *Revista de Análisis Turístico*, (2014), n.º. 17, pp. 13 a 25.

⁷ D 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al D-L 3/2009, de 22 de diciembre, que modifica diversas leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los servicios en el Mercado Interior. Téngase en cuenta que el D-L 3/2010, de 22 de diciembre, fue convalidado por la L 3/2010, de 21 de mayo.

prestaciones turísticas, como son el alojamiento, el transporte, la información u otras actividades turísticas complementarias. No obstante estas empresas de intermediación celebran principalmente dos tipos de contratos: el contrato de viaje combinado y el contrato de servicios sueltos.

3.1. El contrato de viaje combinado versus servicios de viaje vinculados

El contrato de viaje combinado es aquel contrato por el que se vende u ofrece en venta, de manera conjunta, como un producto unitario y con arreglo a un precio global preestablecido, una combinación previa de, por lo menos, dos de los siguientes servicios: transporte, alojamiento y otros servicios turísticos no accesorios del transporte o del alojamiento y que no constituyan una parte significativa del viaje combinado. Todo ello, siempre y cuando estas prestaciones sobrepasen las 24 horas o incluyan una noche de estancia.

Como así señalan las Directivas de 1990 y 2015 sobre viajes combinados, la reglamentación para la defensa de los Consumidores Usuarios de 2007, y, por consiguiente, la LTA y el DAAV, son únicamente las agencias de viajes, legalmente constituidas, las que ostentan la exclusividad para poder organizar y/o comercializar esos servicios⁸.

Así, el legislador trata de garantizar una mayor profesionalización en la prestación de estos servicios turísticos. No obstante, esta reserva de exclusividad permite la excepción a las entidades públicas, asociaciones privadas no lucrativas o clubes deportivos organicen viajes sin fines lucrativos, únicamente para sus miembros, siempre que se no se utilice ningún tipo de publicidad, se realice de forma ocasional y esporádica, sin apoyo de personal específico para la organización de tales viajes y siempre y cuando estos tengan relación directa con los fines de las entidades, asociaciones o clubes⁹.

En la actualidad, curiosamente, la regulación del contrato de viaje combinado se contempla en el RD-L 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley para la Defensa de Consumidores y Usuarios que integra el régimen jurídico de los viajes combinados como parte del de la defensa del consumidor.

Más recientemente, como se ha expuesto con anterioridad, la Directiva 2015/2302 de 25 de noviembre de 2015, vigente desde el pasado 31 de diciembre constituirá la nueva ordenación

⁸ Vid. D.V. BLANQUER CRIADO, *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 319 a 324; C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho del Turismo*, 6ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 212 a 214; L.Y. MONTAÑES CASTILLO, "La intermediación turística", en S. FERNÁNDEZ RAMOS (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo del sector turístico*, Tecnos, Madrid, 2013, pp.152 y 153; y, en mayor profundidad, desde el punto de vista del Derecho privado, vid. A. AURIOLÉS MARTÍN, *Introducción al Derecho Turístico*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, pp. 139 a 164.

⁹ Es significativa la STS de 29 de enero de 1992, que determina que no es constitutiva de intrusismo la promoción, por un párroco, de una peregrinación a Tierra Santa, cuando no consta que el párroco haya organizado técnica y comercialmente el viaje.

de este tipo de viajes a partir del 1 de julio de 2018, con el objetivo de aumentar la protección, la transparencia y la seguridad jurídica de los viajeros y empresarios, en el marco de la revolución digital¹⁰.

Esta novedosa normativa de la Unión Europea extiende, de manera explícita su aplicación a los viajeros que contraten combinaciones de servicios de viajes a través de nuevos modelos de negocio o conforme a nuevos hábitos de contratación que han ido surgiendo por el uso de internet. Bajo este prisma, se distinguen fundamentalmente tres modelos de combinaciones de servicios de viaje que podrán ser adquiridos en línea o fuera de línea¹¹:

- El viaje combinado con paquete preestablecido. Se encuentra preorganizado por el tour operador antes de cualquier contacto con el viajero y quedará sujeto a la nueva Directiva si la combinación integra al menos dos servicios de viaje (transporte, alojamiento u otros, como el alquiler de vehículos).
- El viaje combinado con paquete personalizado. Se da cuando la combinación de dos o más servicios de viaje se organiza a partir de la selección de componentes realizada por el viajero y es adquirido por éste de un único empresario a través de un contrato único.
- Servicios de viaje vinculados. Se establecen con ocasión de haber reservado un servicio de viaje en los cuales se les facilita al consumidor la contratación de al menos un servicio de viaje adicional con otro prestador de servicios para ese mismo viaje dentro de las 24 horas siguientes.

Añadir nota a pie de página al final del primer párrafo dónde dice línea:

En síntesis, la organización y/o la comercialización de los viajes combinados en toda la Unión Europea es una actividad empresarial que queda reservada ahora y en un futuro inmediato, de forma exclusiva, a las agencias de viajes.

3.2. El contrato de servicios sueltos

El contrato de servicios sueltos se configura como aquél en el que, mediante una determinada comisión, la empresa de intermediación, facilita al usuario de forma aislada uno o varios servicios para la realización de un viaje. Entre estos servicios destacan la contratación de: alojamiento, en sus diversas modalidades; restauración; billetes en medios de transporte; alquiler de vehículos; guías turísticos; material para la práctica deportiva; asistencia y traslado; seguros de viajes; entradas a espectáculos, museos y monumentos; flete de medios

¹⁰ Directiva 2015/2302, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) nº 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo, de 13 de junio de 1990, relativa a los viajes combinados, las vacaciones combinadas y los circuitos combinados.

¹¹ Vid. BERENGUER ALBADALEJO, C. “Luces y sombras...”, op. cit., pp. 34 a 36, en la que la autora indica “El panorama actual en la contratación de servicios del viaje como principal motivo para actualizar la normativa: del viaje combinado preorganizado al servicio de viaje vinculado pasando por el paquete dinámico”.

de transporte; organización de congresos, ferias, convenciones y reuniones; y, excursiones que no duren más de 24 horas o que no incluyan una noche de estancia, etc¹². Asimismo, mediante esos servicios se puede proporcionar información turística, entregar materiales promocionales y realizar cambio de divisas.

4. TIPOLOGÍA DE LAS AGENCIAS DE VIAJES

4.1. Clasificaciones normativa y doctrinal

El DAAV mantiene la clasificación tradicional al diferenciar tres tipos de AAVV: agencias de viajes mayoristas, agencias de viajes minoristas y agencias de viajes mayoristas-minoristas. Son AAVV mayoristas las que proyectan, elaboran y organizan toda clase de servicios turísticos para su ofrecimiento a las agencias de viajes minoristas. No pueden ofrecer ni vender directamente sus productos al usuario turístico o consumidor final. También son conocidas como “touroperadores”. Las minoristas son aquellas que, o bien comercializan el producto de las agencias mayoristas con la venta directa al usuario o consumidor, o bien, proyectan, elaboran, organizan y/o venden toda clase de servicios turísticos y viajes combinados directamente al usuario, no pudiendo ofrecer sus productos a otras agencias minoristas. Reciben el nombre de “detallistas” o “retailer”. Por último, las mayoristas-minoristas pueden simultanear las actividades de los dos grupos anteriores. Son las de mayor entidad empresarial ya que van a poder simultanear las actividades propias de las agencias mayoristas y las de las agencias minoristas. Se les denomina “mixtas” o “intermedias”.

La reglamentación, además, contempla la posibilidad de que las AAVV puedan articular fórmulas de colaboración empresarial, siempre que cada una de ellas cumplan, de manera individual, los requisitos que les sean de aplicación.

Doctrinalmente, se pueden destacar otras tipologías de AAVV, en función de diversos criterios¹³:

1. Según reciban o envíen clientes, se puede hablar de receptoras o *incoming*, emisoras o *outcoming*, y receptoras-emisoras.

¹² Vid. D.V. BLANQUER CRIADO, *Derecho del Turismo*, op. cit., pp. 325 y 326. En este orden, se refiere a una cuestión jurídica de relieve que califica como la “*publicación del Derecho Privado y reserva de Ley*” al indicar que “*mientras que el régimen del contrato de viaje combinado está dispuesto en una Ley, el de los contratos de servicios sueltos se incluyen en simples Reglamentos, aprobados por las distintas Comunidades Autónomas*”. Esta misma idea la comparte C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho Administrativo del Turismo*, op. cit., p. 213, cuando manifiesta que “*la ordenación autonómica de las agencias de viajes suele integrar la regulación de los viajes combinados junto con los contratos que ofrecen servicios por separado...Es ésta una de las características más destacables de una regulación que entra incluso a intervenir reglamentariamente en la contratación de naturaleza privada entre los consumidores turísticos y las agencias de viajes*”.

¹³ Vid. L.Y. MONTAÑES CASTILLO, “La intermediación turística”, op. cit., pp. 154 a 157; M. CORCHERO PÉREZ, *Derecho del Turismo. Conceptos fundamentales*, IUSTEL, Madrid, 2008, pp. 50 y 51; R. PÉREZ GUERRA (Coord.), *Derecho de las actividades turísticas*, UOC, Barcelona, 2006, pp. 145 y 146; y C. VOGELER RUIZ y E. HERNÁNDEZ ARMAND, *Estructura y organización del mercado turístico*, Madrid, 1999, pp. 247 a 249.

2. Según se dediquen a destinos de larga o corta distancia, operan *long haul* y *short haul* y,
3. Según intermedien entre agencias de viajes y compañías aéreas (*air brokers*), o entre agencias de viajes y hoteles (*tour brokers*)

Asimismo, en estos tiempos dominados por la información y la tecnología ha emergido con muchas fuerza una nueva modalidad de agencias de viajes que ofertan y comercializan sus servicios de intermediación vía on-line.

4.2. Agencias de viajes on-line. Los puntos de venta

En efecto, la Comunidad andaluza ha sido una de las primeras autonomías en incorporar, en su ordenamiento jurídico, la regulación de los denominados “servicios turísticos de la sociedad de la información” prestados por empresas de mediación turística, las AAVV, con la exigencia de que su gestión administrativa y dirección de sus negocios se encuentre efectivamente centralizada en esta Comunidad¹⁴.

Por ello, el DAAV considera servicios turísticos de la información los prestados por empresas de mediación turística que se realizan normalmente a título oneroso, a distancia, por vía electrónica, a petición individual del destinatario y que se enmarcan dentro de los servicios propios de su actividad. Y de manera exclusiva únicamente podrán ser las agencias de viajes las que, como empresas de mediación turística, presten los servicios de la sociedad de la información.

En este campo las AAVV tienen la obligación de disponer de los medios que permitan tanto a las Administraciones como a los usuarios que demanden sus servicios acceder de forma permanente, fácil, directa y gratuita a la siguiente información: Certificación expedida por la autoridad de asignación correspondiente del nombre o nombres de dominio de internet que utilicen o vayan a utilizar para la realización de actividades económicas en la red; datos identificativos del prestador de servicios de certificación de firma electrónica y de su inscripción en el registro oficial correspondiente; y, en su caso, datos de la póliza de seguros de actividades electrónicas.

Además, las comunicaciones comerciales de carácter publicitario realizadas por vía electrónica deben ser claramente identificables como tales, expresar los datos identificativos

¹⁴ Este requerimiento ha sido compartido por J.M., PÉREZ FERNÁNDEZ, *Derecho Público del Turismo*, op. cit., pp. 298 y 299, y manifiesta que “El problema desde la perspectiva de la intermediación turística radica en cómo controlar a empresas que, valiéndose de las nuevas tecnologías, ofrecen, sin las garantías necesarias, servicios hasta ahora tradicionalmente desempeñados por las agencias de viajes”; y, por C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho Administrativo del Turismo*, op. cit., pp. 221 a 223, pues considera que “Las agencias de viajes... pueden realizar sus funciones de intermediación, venta de servicios y productos turísticos por cualquier procedimiento de venta a distancia, de conformidad con la legislación vigente sobre la materia.. De manera que pueden crearse agencias de viajes que realicen sus actividad a través de medios telemáticos o de comunicación a distancia de cualquier naturaleza. Estas agencias no están obligadas a disponer de establecimientos abiertos al público”.

de la empresa de mediación turística que los realiza, precisar con exactitud la validez temporal de cada oferta e incorporar, como contenido mínimo, el exigido legalmente.

Finalmente, hay que referirse a los “puntos de venta” que son aquellas terminales informáticas no atendidas por personal, instaladas por las agencias de viajes que también prestan sus servicios mediante la sociedad de la información. Previamente a su instalación, las AAVV deberán presentar una comunicación previa, acompañada del documento acreditativo de la constitución de la fianza correspondiente ante la administración turística competente¹⁵.

5. REQUISITOS DE LAS AGENCIAS DE VIAJES PARA EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD

5.1. La titularidad de las agencias de viajes

Una novedad prevista en la normativa vigente es la supresión de la exigencia de constituirse bajo una forma societaria determinada contenida en la reglamentación estatal de los años 80¹⁶. Así es, esa ordenación mandaba que todas las AAVV se configurasen exclusivamente como una sociedad mercantil, anónima o limitada, lo que produjo que la mayoría de las Comunidades Autónomas adoptaran este sistema restrictivo. Por el contrario, en Andalucía, la LTA y el DAAV han incorporado la posibilidad de que las personas físicas y las jurídicas puedan ser titulares de una empresa de intermediación turística, y así, de esta forma optando, por tanto, por un criterio aperturista sobre su forma de constitución¹⁷.

¹⁵ Sobre la regulación de las empresas de intermediación turística on-line y los puntos de venta en Andalucía, *vid.* C. SANZ DOMÍNGUEZ, “La intermediación turística”, *op. cit.*, pp. 387 y 388, y L.Y. MONTAÑES CASTILLO, “La intermediación turística”, *op. cit.*, pp. 156 y 157, que distingue entre agencias de viajes puramente virtuales, de las agencias de viajes que operan predominantemente como virtuales, las cuales cuentan con líneas telefónicas de atención al cliente y algún punto de atención y venta físico fuera de línea.

¹⁶ Hay que tener en cuenta que este cambio de criterio se plasmó posteriormente en la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior que, como sabemos, tiene, entre una de sus finalidades esenciales, el fomentar la liberalización del Mercado Interior. Para un mayor abundamiento sobre la forma societaria de las AAVV, *vid.* B. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, “Reflexiones sobre la exigencia de forma jurídica específica para las agencias de viajes: la posibilidad de viajes – personas físicas”, en A. AURIOLLES MARTÍN, *Derecho y Turismo, I y II Jornadas de Derecho Turístico*, Dirección General de Planificación Turística de la Consejería de Turismo de la Junta de Andalucía, Sevilla, 1999, pp. 385 a 397.

¹⁷ Respecto a la forma societaria de las AAVV, *vid.* entre otros autores a I. GONZÁLEZ CABRERA, “La liberalización de los servicios en el mercado interior y su incidencia en la actividad de las agencias de viajes”, *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, nº 4, 2010, p. 17. La autora considera que “De hecho, en la mayor parte de la normativa Autonómica, esta obligación de adoptar una forma jurídica concreta ya había sido eliminada, incluso antes de la entrada en vigor de la Ley Paraguas. Con todo las Comunidades Autónomas que aún no lo han hecho deberán proceder a eliminar dicho requisito de sus respectivas regulaciones porque tal pretensión se opone frontalmente al principio de libertad de empresa reconocido en el artículo 38 de la Constitución Española de 1978 y, por supuesto, se inmiscuye en aspectos cuya competencia exclusiva corresponde al Estado. Así lo declaró ya el Tribunal Supremo, tempranamente en su Sentencia de 29 de abril de 1997, al no admitir que el Reglamento sobre agencias de viajes de la Comunidad Autónoma de Madrid requiera la forma de sociedad

Otra novedad importante de la regulación andaluza, es la ausencia de capital social mínimo exigido cuando su titularidad corresponda a una sociedad anónima o a una sociedad de responsabilidad limitada, en cuyo caso hay que remitirse a lo establecido en la legislación mercantil¹⁸. En este caso, la cobertura de la eventual responsabilidad de estas empresas se considera atendida satisfactoriamente mediante la fijación de una garantía de responsabilidad contractual y la contratación de un seguro de responsabilidad civil, a cuya efectiva aportación se condiciona el inicio efectivo de la prestación del servicio turístico y su publicidad.

5.2. La inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía

Como se ha expuesto anteriormente, hasta el año 2006, para prestar actividades de intermediación turísticas era necesario obtener previamente, de la Administración turística competente, un título habilitante denominado “título-licencia”. Tras la incorporación del bloque normativo de la liberalización de la prestación de servicios, este sistema se ha sustituido por la presentación de una declaración responsable o comunicación previa, a tenor del tipo de actividad a realizar y de la Comunidad Autónoma en que se preste la actividad de intermediación¹⁹.

mercantil para el ejercicio de dicha actividad”; D. V. BLANQUER CRIADO, *Derecho del Turismo*, op. cit., p. 314; J. SUAY RINCÓN y M^a. P. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, “Régimen jurídico-administrativo de las agencias de viajes: una visión comparada de la normativa específica en materia de turismo”, op. cit., p. 460; A. AURIOLLES MARTÍN, *Introducción al Derecho Turístico*, op. cit., p. 133; y en referencia a la reglamentación andaluza, es de destacar C. SANZ DOMÍNGUEZ, “La intermediación turística”, op. cit., pp. 374 a 376.

¹⁸ Cuestión que ha puesto de manifiesto C. SANZ DOMÍNGUEZ, “La intermediación turística”, op. cit., pp. 376 y 383; A. RECALDE CASTELLS, “Las agencias de viajes”, en R. GARCÍA MACHO y A. RECALDE CASTELLS (Dir.), *Lecciones de Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 164; y A. AURIOLLES MARTÍN, *Introducción al Derecho Turístico*, op. cit., p. 132 y 133, indicando que “La mayoría de reglamentos autonómicos que regulan las actividades de las agencias de viajes incurrir en excesos competenciales al invadir ámbitos que se reservan al Estado en el denominado “bloque de constitucionalidad”.

¹⁹ Vid. entre otros, F. GARCÍA RUBIO, “La implantación de la Directiva europea de servicios y sus consecuencias sobre las licencias, en especial la de establecimiento y funcionamiento de actividades turísticas”, *Actualidad Administrativa*, nº 7, 2010; I. GONZÁLEZ CABRERA, “La liberalización de los servicios en el mercado interior y su incidencia en la actividad de las agencias de viajes”, op. cit., pp; J. L. BERMEJO LATRE y V. ESCARTÍN ESCUDÉ, “El impacto de la reforma de servicios en el sector del turismo”, en E. MOREU CARBONELL, (coord.), *El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho Administrativo*. Monografías Revista Aragonesa de Administración Pública, nº XII, Zaragoza, pp. 504 a 507. Todos ellos coinciden en que “no ha habido unanimidad en la adopción del mecanismo de la comunicación responsable, por cuanto algunas leyes autonómicas recurren alternativamente a la comunicación previa, otras parecen asimilar uno y otro instrumento... En cualquier caso, la elección de cada legislador es libre y legítima, siempre y cuando pueda superar el test de proporcionalidad y razonabilidad impuesto por la Directiva de servicios (inexistencia de trabas administrativas innecesarias que compliquen o retrasen indebidamente la prestación del servicio o que impongan procedimientos y trámites de autorización que presenten carácter disuasorio)”; y F.J. MELGOSA ARCOS, “La regulación del turismo en España. El nuevo marco jurídico tras la Directiva de servicios de mercado interior”, en F.J. MELGOSA ARCOS (coord.), *Turismos de interior*, Ediciones Pirámide, Madrid, 2013, pp. 88 a 94. A este respecto señala que “Se trata del típico modelo de policía administrativa, es decir, estableciendo una reglamentación estricta de

En Andalucía, la LTA, impone que las AAVV que organicen o comercialicen viajes combinados se inscriban en el RTA, incluso aunque éstas no ostenten la condición de personas empresarias o la prestación de los servicios turísticos no se realice en establecimientos permanentemente abiertos al público. Están exceptuadas de esta exigencia únicamente las AAVV legalmente establecidas en otras Comunidades Autónomas y las nacionales de cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea que operen, de forma temporal, en la Comunidad. La inscripción en el RTA quedará sin efecto cuando, una vez ejecutada, la garantía de responsabilidad contractual no se reponga en cuantía y plazo, o no se mantenga vigente la correspondiente póliza de seguros, previsto todo ello en el DAAV y a lo que nos referiremos a continuación.

El procedimiento registral se contiene en el D. 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del RTA. El registro tiene naturaleza administrativa, es de carácter público y gratuito, y la inscripción en él se realizará de oficio, previa presentación de la “declaración responsable”²⁰. En dicha declaración responsable de actividad turística mediadora se ha de manifestar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente relativos al servicio o al establecimiento y su clasificación; el compromiso de mantenimiento durante el tiempo de vigencia de la actividad; y, de manera concreta, se ha de informar, entre otras cuestiones, de la ubicación y datos básicos del proyecto a desarrollar, del NIF y los datos de la escritura de constitución y de su inscripción en el registro correspondiente –si la titular fuese una persona jurídica–, la persona responsable al frente del establecimiento, el contrato entre la agencia y el Director, estudio de viabilidad económica-financiera, así como los datos acreditativos de la garantía de responsabilidad civil y de la póliza del seguro de responsabilidad que las AAVV están obligadas a constituir y suscribir con carácter previo a la inscripción. La resolución se notificará a la persona interesada en el plazo de quince días, desde el registro de la declaración responsable, remitiéndose copia de aquella a los Ayuntamientos afectados²¹.

requisitos iniciales exigibles para la apertura de los establecimientos que son controlados a priori mediante la autorización administrativa. A posteriori se controla la actividad empresarial, inspeccionando si se cumplen los requisitos y las obligaciones y sancionando cuando proceda”.

²⁰ Vid. el apartado 2 del art. 9 del D 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del RTA, que define a la declaración responsable como “el documento suscrito por la persona titular de un servicio turístico, o por quién la represente, en el que declara bajo sus responsabilidades, que se cumplen los requisitos establecidos en la normativa vigente relativos al servicio o establecimiento y a su clasificación y que se compromete a mantenerlos durante la vigencia de la actividad, así como la disposición, en su caso, de la documentación acreditativa que corresponda”. Por otro lado, F.J. MELGOSA ARCOS, “La regulación del turismo en España. El nuevo marco jurídico tras la Directiva de servicios de mercado interior”, op. cit., p. 89, manifiesta que “La declaración responsable posibilita que la Administración tenga actualizado el Registro de Turismo, que pasa a tener un papel meramente estadístico”.

²¹ En este sentido, téngase en cuenta el Grupo de Trabajo CCAA-Administración General del Estado, para la revisión de normas turísticas y su adaptación a lo previsto en la Directiva de Servicios, en su reunión del 27 de julio de 2011, que propuso, como buena práctica, un procedimiento coordinado entre Comunidades Autónomas / Ayuntamientos, facilitando así que la declaración responsable fuera reenviada por la entidad municipal a la Consejería competente en materia de turismo, a efectos de simplificación de trámites administrativos.

La presentación de la declaración responsable es suficiente para considerar cumplido el deber de inscripción registral por parte de la persona o el establecimiento, lo que permite, desde este momento, el inicio de la actividad de intermediación turística.

Por otro lado, las empresas turísticas de intermediación no reguladas reglamentariamente y las que se dediquen a realizar “actividades con incidencia en el ámbito turístico” también pueden ser objeto de anotación registral, al presentar la correspondiente comunicación previa. Este hecho conlleva asimismo su inclusión en los catálogos, directorios, guías así como en cualquier otro medio de difusión y promoción que realice la Consejería de Turismo.

5.3. Garantías económicas exigidas a las empresas de intermediación turística

5.3.1. La fianza o garantía de responsabilidad contractual

Tradicionalmente, las AAVV han estado obligadas a constituir y mantener en vigor una garantía para responder del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación de sus servicios frente al usuario turístico²². Esta exigencia, asumida también por las Comunidades Autónomas, está prevista en sus respectivas normas²³.

²² Vid. D.V. BLANQUER CRIADO, *Derecho del Turismo*, op. cit., p. 317, en atención a las garantías de las AAVV, refiere, entre otras, las SSTS de 1 de julio de 1991 y de 29 de abril de 1997, las cuales califican de ajustada a Derecho dicha exigencia con la finalidad de proteger a los consumidores.

²³ En materia de fianzas o garantías de responsabilidad contractual hay que tener en cuenta lo establecido recientemente por la Directiva 2015/2302, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados. Así, en el año 2014, la Comisión Europea inició un proyecto piloto en el Estado Español y en las Comunidades Autónomas en relación a la normativa de las garantías de las agencias de viajes en caso de quiebra e insolvencia por incumplir lo establecido a nivel de la Unión Europea. Debido a lo cual, el Estado español modificó el art. 163 “Garantía de responsabilidad contractual”, del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, por la DF 17.3 de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, siendo también necesaria posteriormente la correspondiente modificación de estas materias en los distintos reglamentos autonómicos. Fruto de ello es el borrador o propuesta de texto armonizado de la Secretaría de Estado de Turismo que en estos días se está debatiendo en la Mesa de Directores Generales de la Conferencia Sectorial de Turismo para adecuar la normativa autonómica a la legislación comunitaria. Este borrador establece que el importe a garantizar sea de 100.000 euros para el primer año de ejercicio y un 5% del volumen de negocios derivado de los ingresos por venta de viajes combinados alcanzado por el organizador o minorista en los siguientes ejercicios. Además, recoge que esta cobertura deberá adaptarse en caso de que aumenten los riesgos, especialmente si se produce un incremento importante de la venta de viajes combinados, así como la posibilidad de la constitución de una garantía colectiva o por cada viaje colectivo y también contempla la posibilidad de que estas cantidades se abonen a los perjudicados de manera directa. Estas medidas están siendo criticadas por el sector empresarial de agencias de viajes (a través, entre otras, de la Confederación Española de Agencias de Viajes –CEAV–), por promover el intrusismo profesional y la competencia desleal al olvidar a los servicios sueltos y serles de aplicación únicamente a los viajes combinados.

Por otro lado, respecto a la regulación andaluza, para un mayor abundamiento vid. C. SANZ DOMÍNGUEZ, “La intermediación turística”, op. cit., pp. 382 a 387.

En Andalucía, estas empresas tienen que constituir, y mantener en permanente vigencia, una garantía que cubra su eventual declaración de responsabilidad como consecuencia del incumplimiento o cumplimiento defectuoso de sus obligaciones –frente a los usuarios finales– por la organización o comercialización de viajes combinados y, en particular, procurar el reembolso de los fondos depositados y el resarcimiento por los gastos ocasionados en los supuestos de insolvencia o quiebra²⁴.

Asimismo, la garantía o fianza, a disposición de la Consejería competente, quedará afectada por la resolución firme en vía judicial declaratoria de responsabilidades económicas de las agencias de viajes por reclamaciones del usuario o consumidor final; y, por los laudos dictados, bien por el Consejo Andaluz de Consumo, o bien por cualquier otro órgano arbitral que tenga la condición de Administración arbitral.

La fianza puede prestarse de forma individual o colectiva, y ha de constituirse en las Cajas de Depósitos de cualquiera de las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de Hacienda, pudiendo consistir en efectivo, aval prestado por la entidad de crédito o sociedad de garantía recíproca, seguro de caución contratado con compañía aseguradora autorizada para operar en el ramo, y, por títulos de emisión pública.

Por un lado, la garantía individual aportada por la agencia debe cubrir su responsabilidad patrimonial hasta 120.000, 60.000 y 180.000 euros, según la agencia sea mayorista, minorista o mayoristas-minoristas, respectivamente.

Por su parte, la garantía colectiva se ha de constituir a través de las asociaciones representativas de agencias de viajes mediante aportaciones a un fondo solidario de garantía que, en ningún caso, podrá tener un valor inferior a 2.405.000 euros. El importe de las aportaciones a efectuar, por cada una de las AAVV, es el 50% de la suma que le correspondería en el supuesto de constitución de garantía individual.

En relación a la garantía contractual exigida para estas empresas, hay que referirse a las siguientes cuestiones:

1. Las sumas cubiertas por la garantía prestada por una misma AAVV permiten, como máximo, la apertura autorizada de seis establecimientos incluyendo el central, las sucursales y los puntos de venta. De forma que, por cada nuevo establecimiento adicional que se inaugure, deberá incrementarse la garantía individual o colectiva en 6.000 o 3.000 euros, respectivamente.
2. En el supuesto de que, tras la fórmula de colaboración empresarial oportuna, tres o más agencias de viajes minoristas, se configuren para el ejercicio de su actividad, como agencia de viajes mayorista-minorista, no tendrá que constituirse la garantía exigida al respecto, respondiendo solidariamente de los incumplimientos de esta aquellas otras fianzas de las AAVV que ostenten la condición de socios de esa nueva entidad.

²⁴ En la Comunidad andaluza, la obligación de constituir una fianza o garantía de responsabilidad contractual se recoge en el art. 50 de la LTA y en el art. 11 del DAAV.

3. En el caso de ejecutarse la garantía, la AAVV o la asociación afectada queda obligada a reponerla, sin necesidad de previo requerimiento, en el plazo de quince días²⁵ hasta cubrir nuevamente la totalidad correspondiente de la misma; de lo contrario, la inscripción registral quedará sin efecto.
4. Por otro lado, la garantía deberá mantenerse en vigor hasta que haya transcurrido un año, en el caso de que se produzca una resolución de cancelación registral firme o hasta que se resuelvan judicial o extrajudicialmente las reclamaciones civiles pendientes en el procedimiento.
5. Conviene reiterar que las agencias de viajes domiciliadas y habilitadas como tales por otras Comunidades Autónomas o por otros Estados miembros de la Unión Europea pueden establecer sucursales libremente en Andalucía, para el ejercicio de su actividad, siempre que acrediten la constitución en su lugar de origen de una garantía equivalente a la exigida en nuestra Comunidad. En ese caso, se puede requerir a la agencia la prestación de una garantía por el importe de la diferencia entre las cuantías exigidas anteriormente y las previstas en su Administración de origen.

5.3.2. *El seguro de responsabilidad civil*

Junto a la garantía o fianza de responsabilidad contractual, las AAVV además tienen la obligación de contratar y mantener, en permanente vigencia, una póliza de seguro que debe cubrir la responsabilidad civil por la explotación del negocio, la responsabilidad civil indirecta o subsidiaria y la responsabilidad por los daños patrimoniales primarios²⁶, con una garantía mínima de 900.000 euros. Estas coberturas, 300.000 euros por cada bloque, incluyen todo tipo de daños o siniestros: Daños corporales, daños materiales y los perjuicios económicos causados²⁷.

6. LAS AGENCIAS DE VIAJES HABILITADAS FUERA DE ANDALUCÍA. LAS SUCURSALES

Las AAVV domiciliadas y habilitadas como tales por otras Comunidades Autónomas pueden establecer libremente sucursales en Andalucía para el ejercicio de su actividad. La Administración turística ha de comprobar que estos establecimientos estén cubiertos por la correspondiente garantía exigida en su Comunidad de origen²⁸.

²⁵ Este plazo de 15 días puede variar entre las distintas Comunidades Autónomas.

²⁶ La necesidad de contratar un seguro de responsabilidad civil se ha convertido también para otras empresas turísticas dedicadas al alojamiento o al turismo activo.

²⁷ Vid. C. SANZ DOMÍNGUEZ, "La intermediación turística", op. cit., pp. 382 a 387, opina que "estas exigencias de carácter económico van encaminadas a proporcionar un mayor ámbito de protección a los usuarios turísticos", además, añade que "el D 302/2002, no difiere, en cuanto a su contenido, a la regulación de las garantías económicas establecidas por el Estado en la normativa de 1988", y L.Y. MONTAÑES CASTILLO, "La intermediación turística", op. cit., pp. 157 a 161.

²⁸ Art. 21 del D 301/2002, de 17 de diciembre, por el que se regulan las agencias de viajes en Andalucía.

Por otro lado, las AAVV domiciliadas y habilitadas como tales, por otros Estados miembros de la Unión Europea, también pueden establecer sucursales en Andalucía, sin otra obligación que la de aportar la certificación acreditativa de la habilitación expedida en su país de origen, así como toda aquella documentación en la que se pueda verificar la constitución de una garantía equivalente a la que se exige en el DAAV²⁹.

En ambos supuestos, la Consejería andaluza competente en materia de turismo, puede requerir a la AAVV interesada, en realizar sus actividades en nuestra Comunidad, una garantía por el importe de la diferencia entre las cuantías exigidas en el DAAV y las fijadas en su Administración de origen³⁰.

7. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS AGENCIAS DE VIAJES

La LTA de 2011 recoge en el Capítulo II, de su Título IV, los derechos y obligaciones de las empresas turísticas. Se trata de una regulación genérica del estatuto jurídico que le es de aplicación a todas y cada una de las empresas turísticas, también a las AAVV. Entre estos derechos se hallan: Ejercer libremente su actividad, sin más limitaciones que las dispuestas por las leyes; incluir información sobre sus instalaciones y las características de su oferta específica en los catálogos, guías y sistemas informáticos de la Administración turística destinados a tal fin; acceder a las acciones de promoción conforme a los criterios que establezca en cada momento la Administración Turística; solicitar subvenciones, ayudas y programas de fomento que reglamentariamente se establezcan; y, participar, a través de sus organizaciones más representativas, en los procedimientos de adopción de decisiones públicas que, relacionados con el turismo, pudieran afectarles³¹.

Con un carácter más específico, el reglamento atribuye a estas empresas los derechos a organizar y/u ofertar en exclusiva viajes combinados y, asimismo, a utilizar de manera exclusiva, el uso de los términos “agencia de viajes” con fines publicitarios, distintivos o identificativos de la empresa, y los de “viaje” o “viajes”, sus sinónimos y palabras equivalentes en otros idiomas como todo o parte del nombre comercial o denominación de estas³².

²⁹ A tenor de lo dispuesto en la Directiva 2006/123, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior.

³⁰ Vid. C. SANZ DOMINGUEZ, “La intermediación turística”, op. cit., pp. 387 y 388.

³¹ Por lo que se refiere a la regulación estatal, vid. J. SUAY RINCÓN y M.P. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, “Régimen jurídico-administrativo de las agencias de viajes: una visión comparada de la normativa específica en materia de turismo”, en D. V. BLANQUER CRIADO, *II Congreso Universidad y Empresa: comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 453 a 457; y, en cuanto a la reglamentación andaluza, considérese C. SANZ DOMINGUEZ, “La intermediación turística”, op. cit., pp. 379 a 382.

³² Exclusividad exigida por el ordenamiento jurídico en aras a garantizar una mayor profesionalización de los servicios turísticos, y con el objeto de proteger a éstos frente a actuaciones abusivas, ilícitas e incluso clandestinas, en C. SANZ DOMINGUEZ, “Intermediación turística e intervención administrativa”, op. cit., pp. 305 y 313 a 315.

Frente a ellos, las AAVV están supeditadas al cumplimiento de las obligaciones previstas en la LTA, y entre las que destacan: Publicitar los precios finales completos de todos los servicios que se oferten, incluidos los impuestos, desglosando, en su caso, el importe de los incrementos o descuentos que sean de aplicación a la oferta y los gastos adicionales que se repercutan a la persona usuaria; expedir factura desglosada y con el contenido previsto en la normativa vigente de los servicios prestados, de acuerdo con los precios ofertados o pactados; informar a las personas usuarias, de forma clara e inequívoca, de cualquier riesgo previsible que pudiera derivarse de la prestación de los servicios o del uso de las instalaciones, así como de las medidas de seguridad adoptadas; tener a disposición y facilitar a las personas usuarias de servicios turísticos las hojas de quejas y reclamaciones oficiales en materia de consumo³³; y, facilitar a la Administración la información y documentación preceptiva para el correcto ejercicio de las atribuciones que legal y reglamentariamente le correspondan³⁴, y, en particular, a los servicios de inspección turística en el ejercicio de sus funciones.

Estos deberes, se completan con otros tantos previstos en la reglamentación andaluza, que obliga a las AAVV a cumplir con los siguientes mandatos: Exhibir de manera visible y legible, en el exterior de cada establecimiento o sitio de internet donde radique, en su caso, su domicilio, establecimiento principal o el lugar en que esté efectivamente centralizada la gestión administrativa y la dirección de su negocio, el distintivo de agencia de viajes y cualquier otro elemento que se determine mediante Orden de la persona titular de la Consejería competente en materia de turismo; prestar sus servicios sin ningún tipo de discriminación por razón de discapacidad, nacionalidad, lugar de procedencia, raza, sexo, religión, opinión u otra circunstancia personal o social; abstenerse de prestar su actividad respecto de servicios turísticos que, tengan la consideración de clandestinos de acuerdo con la LTA; remitir a la Dirección General competente en materia de ordenación turística, dentro del plazo que ésta determine, los datos que les sean solicitados con el fin de elaborar las estadísticas del sector o las bases de datos que, sobre la materia, realice la Consejería competente en materia de turismo; comunicar a la Administración turística los nombres comerciales con los que operará la AAVV; el cese de sus actividades; y sus sucursales y puntos de venta a los efectos de la acreditación de la constitución de la fianza correspondiente; informar a las personas usuarias de los precios finales y completos, incluyendo impuestos, cargas y gravámenes; y, observar las demás obligaciones previstas en la normativa³⁵.

Asimismo, las AAVV han de utilizar y mantener, en permanente vigencia, un nombre comercial debidamente inscrito en el Registro de Marcas por la Oficina Española de Patentes y Marcas. En este sentido, cuando el servicio de intermediación turística se preste en estable-

³³ Vid. D 72/2008, de 4 de marzo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas, así como la O de 9 de febrero de 2015, por la que se regula la edición, distribución, comercialización e impresión de los ejemplares de hojas de quejas y reclamaciones.

³⁴ Art. 24 de la LTA.

³⁵ Art. 4 del DAAV.

cimientos abiertos al público, estos han de disponer en su exterior, de forma destacada y bien visible al público, de un rótulo en el que figure el nombre comercial de la persona titular de la agencia de viajes, el número de inscripción y el grupo al que pertenecen. La apertura de nuevos establecimientos, que suponga un incremento del número cubierto por la garantía constituida, obliga, de igual forma, a la persona titular de la agencia a comunicar a la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de turismo, el aumento de la garantía en la cuantía correspondiente y la posesión de la documentación que así lo acredita. Por otro lado, el cierre definitivo de un establecimiento debe ser comunicado también al mismo órgano en el plazo de un mes desde que se produzca, procediéndose a cancelar de oficio su anotación en el RTA.

Finalmente, las AAVV deben indicar el código de identificación, el nombre comercial y el domicilio social en toda correspondencia, documentación y publicidad que realicen, cualquiera que sea el medio empleado; y, además, deben mencionar expresamente, la función que desempeñan, de organizador, detallista o ambas, en la documentación de cada servicio turístico ofertado.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ RUBIO, J., “Ante la posible reforma del régimen jurídico del viaje combinado en la Unión Europea”, en Tomillo Urbina, J.L. (Dir.), *La protección jurídica de los consumidores como motor de desarrollo económico, Actas del II Congreso Euroamericano de Protección Jurídica de los Consumidores*, Cívitas, Madrid, 2011.

AURIOLES MARTÍN, A., *Introducción al Derecho Turístico*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 2005.

BERENQUER ALBALADEJO, C., “Luces y sombras de la nueva Directiva (UE) 2015/2301 del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje combinados”, *International Journal of Scientific Management Tourism*, (2016), nº. 2, vol. 2.

BERMEJO LATRE, J.L. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V., “El impacto de la reforma de servicios en el sector del turismo”, en MOREU CARBONEL, E. (Coord.) *El impacto de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho administrativo*, Monografías RArAP, n. XII, Zaragoza, 2010.

BLANQUER CRIADO, D.V., *Derecho del turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

CORCHERO PÉREZ, M., *Derecho del Turismo. Conceptos fundamentales*, Iustel, Madrid, 2008.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Derecho administrativo del turismo*, 6ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2013.

GARCÍA MACHO, R. y RECALDE CASTELL, A. (Dir.), *Lecciones de Derecho del turismo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2000.

GARCÍA RUBIO, F., “La implantación de la Directiva europea de servicios y sus consecuencias sobre las licencias, en especial la de establecimientos y funcionamiento de actividades turísticas”, *Actualidad Administrativa*, nº 7, 2010.

GONZÁLEZ CABRERA, I., “La liberalización de los servicios en el mercado interior y su incidencia en la actividad de las agencias de viajes”, *Revista Doctrinal Aranzadi Civil-Mercantil*, nº 4, 2010.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, B., “Reflexiones sobre la exigencia de forma jurídica específica para las agencias de viajes: la posibilidad de agencias de viajes – personas físicas”, en AURIOLÉS MARTÍN, A. *Derecho y Turismo, I y II Jornadas de Derecho Turístico*, Dirección General de Planificación Turística de la Consejería de Turismo de la Junta de Andalucía, Sevilla, 1999.

– “Redefiniciones y armonización en materia de viajes combinados”, *Revista de Derecho Mercantil*, (2015), nº. 297.

MONTAÑES CASTILLO, L.Y., “La intermediación turística”, en FERNÁNDEZ RAMOS, S. (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo del sector turístico*, Tecnos, Madrid, 2013.

MELGOSA ARCOS, F.J., “La regulación del turismo en España: El nuevo marco jurídico tras la Directiva de servicios de mercado interior”, en MELGOSA ARCOS, F.J. (coord.), *Turismos de interior*, ediciones Pirámide, Madrid, 2013.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (Dir.), *Derecho Público del Turismo*, Aranzadi, Pamplona, 2004.

PÉREZ GUERRA, R. (Coord.) y OTROS, *Derecho de las actividades turísticas*, Editorial UOC, Barcelona, 2006.

RECALDE CASTELLS, A., “Las agencias de viajes”, en GARCÍA MACHO, R. y RECALDE CASTELLS, A. *Lecciones de Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

SANZ DOMÍNGUEZ, C., *Régimen jurídico-administrativo de la intermediación turística*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2005.

– “Intermediación turística e intervención administrativa”, RAAP, nº 63, 2006.

– “La intermediación turística”, en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y OTROS, *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008.

SUAY RINCÓN, J. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, M.P., “Régimen jurídico-administrativo de las agencias de viajes: una visión comparada de la normativa específica en materia de turismo”, en BLANQUER CRIADO, D.V. (Dir.) *II Congreso Universidad y Empresa. Turismo: comercialización de productos, gestión de organizaciones, aeropuertos y protección de la naturaleza*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

VALLESPÍN ARÁN, M^a. y MOLINILLO, S., “El futuro de la intermediación en el sector turístico”, *Revista de Análisis Turístico*, (2014), nº. 17.

Capítulo VIII. LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN TURÍSTICA

María Matilde Ceballos Martín

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Almería

SUMARIO

1. LOS SERVICIOS TURÍSTICOS

2. LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN TURÍSTICA

- 2.1. Evolución histórica
- 2.2. Aproximación conceptual

3. LOS GUÍAS DE TURISMO

- 3.1. Antecedentes jurídicos y regulación actual de los guías de turismo
- 3.2. La actividad de los guías de turismo
 - 3.2.1. La Sentencia del Tribunal Constitucional 122/1989, de 6 de julio
 - 3.2.2. La Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 38/1994, de 22 de marzo
- 3.3. La habilitación de los guías de turismo
 - 3.3.1. Procedimiento general de habilitación
 - 3.3.2. Procedimiento mediante reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas en otros Estados miembros de la Unión Europea
 - 3.3.3. Procedimiento mediante la superación de pruebas
- 3.4. La prestación de la actividad de guías de turismo de forma temporal u ocasional por profesionales de otros Estados miembros
- 3.5. La inscripción registral y la credencial de los guías de turismo
- 3.6. Derechos y obligaciones de los guías de turismo

4. LAS OFICINAS DE TURISMO Y LOS PUNTOS DE INFORMACIÓN TURÍSTICA

- 4.1. Las oficinas de turismo
- 4.2. Los puntos de información turística
- 4.3. Deberes de las oficinas de turismo y de los puntos de información turística

5. LA RED DE OFICINAS DE TURISMO DE ANDALUCÍA

- 5.1. Concepto, integración y funcionamiento
- 5.2. Deberes y derechos de las oficinas de turismo integradas en la Red

BIBLIOGRAFÍA

1. LOS SERVICIOS TURÍSTICOS

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el sector servicios abarca las actividades relacionadas con servicios materiales no productivos de bienes, que se prestan a los ciudadanos, como la Administración, la enseñanza o el turismo. En la actualidad, la sistematización del sector terciario está condicionada por la importancia que tiene la rama del turismo, ya que los servicios turísticos conforman la actividad que mayores repercusiones genera en Andalucía, en términos de renta y empleo.

Los servicios turísticos, configuradores de la actividad turística, se definen en la L 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía (en lo sucesivo, LTA) como aquella *“actividad que tiene por objeto atender alguna necesidad, actual o futura, de las personas usuarias turísticas o de aquellas otras personas que lo demanden, relacionada con su situación de desplazamiento de su residencia habitual”* y que, asimismo, *“haya sido declarada por esta Ley o por sus reglamentos de desarrollo”*, lo que viene a sustituir la extinta exigencia *“por motivos distintos a los de carácter laboral”* contenida en la Ley anterior. Este concepto que ofrece la LTA y su homóloga anterior es bastante amplio teniendo en cuenta que abarca cualquier prestación que requiera el turista siempre que haya sido reconocida por la normativa aplicable a la actividad¹.

Tradicionalmente diversas actividades han sido consideradas servicios turísticos. El alojamiento, la intermediación, la restauración y la información turística constituyen servicios turísticos por excelencia, a los que hay que sumar otros tantos que destacan por su incremento en los últimos años, como son las actividades de turismo activo o las dirigidas

¹ Vid. M. MORA RUIZ, “La ordenación de la oferta de los servicios turísticos”, en S. FERNÁNDEZ RAMOS, (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo del Sector Turístico*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 68. En su opinión, el concepto que ofrece la legislación andaluza es un concepto en permanente evolución en función del devenir de la demanda turística.

a la organización de congresos, convenciones y eventos². En este orden, la LTA de 1999 consideraba servicios turísticos, al alojamiento, restauración, intermediación, información y acogida de eventos congresuales, convenciones o similares; y a los que la vigente LTA añade el catering junto a la restauración, y la organización de actividades de turismo activo. Además, ambas Leyes permiten la posibilidad de que existan otros servicios también calificados como turísticos cuando así sean previstos reglamentariamente. Sin embargo, este requisito hace que cualquier otra actividad o servicio no tenga carácter turístico y, por ello, le sea de aplicación su propia legislación sectorial. Así, el art. 29 LTA incorpora las actividades que no conceptuándose como turísticas, inciden en el sector, identificándolas con las relacionadas con el turismo que favorecen el movimiento y la estancia de turistas y contribuyen a la dinamización del sector turístico y que, asimismo presentan una vinculación funcional susceptible de generar una sinergia económica entre los mismos³.

Por su parte, la relevancia de los servicios turísticos, también de la información turística, es incuestionable a tenor, básicamente del impacto social y económico que provocan en la comunidad, lo que hace imprescindible una regulación exhaustiva de cada uno de ellos y, en nuestro caso, un análisis jurídico que sistematice el régimen de los mismos, incluidos los servicios de información turística.

2. LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN TURÍSTICA

2.1. Evolución histórica

Con carácter general, las diversas reglamentaciones que han regulado los servicios de información turística se han centrado más en los sujetos que la prestan que en conceptualizar la propia actividad turística.

En la España del siglo XX, los servicios de información turística fueron reconocidos, institucionalmente, de forma paralela al fenómeno turístico. Coincidiendo con el desarrollo del turismo en la década de los sesenta, la Orden de 31 de enero de 1964, por la que se regulaba el ejercicio de actividades turístico-informativas privadas⁴, ya consideraba estas

² Vid. M. MORA RUIZ, "La ordenación de la oferta de los servicios turísticos", op. cit. p. 68. La autora manifiesta que "... es necesario que, en cada momento, las leyes y reglamentos reguladores de los servicios delimiten e identifiquen los servicios sometidos a estas normas".

³ La enumeración que se contempla es cerrada e incluye las actividades deportivas; el ocio, entretenimiento y esparcimiento; los balnearios, spas u otras actividades saludables; el transporte turístico; las actividades de recepción a las personas; las actividades de intermediación de servicios turísticos, a excepción de la organización y comercialización de viajes combinados; y las actividades relacionadas con el conocimiento de la lengua castellana por extranjeros, y actividades que fomenten el turismo cultural y el flamenco.

⁴ Derogada por la O de 1 de diciembre 1995, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia del TJUE de 22 de marzo de 1994, que declara el incumplimiento por parte del Reino de España de determinadas obligaciones derivadas del Tratado de la Comunidad Europea.

actividades como las dirigidas a la prestación, de manera habitual y retribuida, de servicios de orientación, información y asistencia al turista, tanto en materia monumental, artística o histórica, como sobre comunicaciones, alojamientos y, en general, acerca de cuanto pueda ser de interés, con el fin de lograr un perfecto conocimiento de nuestro patrimonio turístico y una eficaz utilización de los medios existentes al servicio de los viajeros y turistas. Por su parte, el primer texto, que otorgó un tratamiento unitario y que estableció unas líneas básicas que debían presidir la organización y el funcionamiento del sector turístico de la época, el Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas de 14 de enero de 1965⁵, también se pronunció en los mismos términos para referirse a las personas naturales o jurídicas que realizasen esa actividad, es decir, las llamadas agencias de información turística⁶.

La aprobación de la Constitución española de 1978 supuso la creación de un nuevo modelo político-territorial y una nueva distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que afectó, de manera esencial, al marco jurídico del turismo. La ordenación y la promoción del turismo pasan a ser una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas a tenor de lo dispuesto en el artículo 148.1.18ª de la Norma Suprema, y de los respectivos Estatutos de Autonomía que completan el proceso de atribución competencial. Este nuevo título incluye la potestad de legislar y de aprobar las normas necesarias para ordenar el sector en cada territorio⁷. En el caso de Andalucía, la LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, le atribuye expresamente esta competencia en su art. 71⁸, tal y como lo hacía su antecesora la LO 6/1981, de 30 de diciembre. Así, la Comunidad andaluza comienza un proceso

⁵ Derogado por el RD 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio, en cumplimiento de la obligación de incorporar la Directiva 2006/123/CE al ordenamiento jurídico español relativa a los servicios en el mercado interior al ordenamiento jurídico español.

⁶ A tenor de la DT 4ª de la O de 14 de abril de 1988, por la que se aprueban las normas reguladoras de las agencias de viajes, las agencias de información turística existentes en aquel momento debían solicitar, en el plazo de seis meses, su autorización como agencias de viajes previo cumplimiento y acreditación de los requisitos exigidos por la normativa.

⁷ Vid. R. PÉREZ GUERRA, "La intervención administrativa en el sector turístico español: la política turística", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 43-44 (2014), pp. 403 a 405.

⁸ A tenor de este precepto Andalucía ostenta la competencia exclusiva en materia de turismo que incluye en todo caso *"la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta así como la coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero; la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos; la formación sobre turismo y la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo"*.

Téngase en cuenta que, previamente, la LO 6/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía, atribuía a esta Comunidad la competencia exclusiva sobre la promoción y ordenación del turismo (art. 13.17º) a la vez que situaba al sector como uno de sus objetivos básicos (art. 12.3.3º)

ordenativo que culmina con la aprobación de sendas Leyes de Turismo en 1999 y 2011, respectivamente. Pues bien, aunque ni una, ni otra, ofrecen una definición de lo que se considera actividad de información turística, ambas la reconocen expresamente, y en términos similares, como servicios turísticos⁹.

2.2. Aproximación conceptual

En sentido amplio, se puede afirmar que el servicio turístico de información se produce, pues, cuando se presta información sobre los recursos o la oferta turística. Y de manera concreta, los servicios de información turística se corresponden con la actividad atribuida –en sus diversas reglamentaciones– a los guías de turismo, oficinas de turismo y puntos de información turística.

La prestación de los diversos servicios turísticos, también los de información, tal y como se configuran legalmente en la Comunidad Autónoma andaluza, es libre¹⁰, sin más limitaciones que las establecidas en la normativa vigente¹¹. Es decir, cualquier persona física o jurídica que desee prestar servicios turísticos en nuestra Comunidad podrá llevarlos a cabo en virtud del principio de libertad de establecimiento y circulación de servicios previsto por la Unión Europea.

No obstante, con anterioridad a 2010, en los viajes colectivos y por la duración de los mismos, las agencias de viajes estaban obligadas a poner a disposición de los turistas una o más personas cualificadas para su asistencia y orientación, sin que pudieran realizar estas funciones los conductores de los medios de transporte¹². Esta exigencia dejó de ser tal por el D 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al D-L 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior. De esta forma, se está dando cumplimiento al mandato comunitario de eliminación de obstáculos para el acceso y ejercicio de una

⁹ Vid. el art. 27 de la L 12/1999, de 15 de diciembre, de Normas Regulatoras del Turismo de Andalucía y art. 28 de la L 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía.

¹⁰ Vid. el art. 28.2 de la LTA de 1999 y art. 30.1 de la LTA de 2011. Ambos preceptos disponen la obligatoriedad de hallarse en posesión de las correspondientes licencias o de presentar una declaración responsable o comunicación previa para acceder al ejercicio legal de la actividad turística.

¹¹ Vid. C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho Administrativo del Turismo*, 6ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 89. Según su criterio, la prestación de los servicios turísticos corresponde casi en exclusiva al sector privado, y la existencia de una titularidad pública de algunos en estos servicios se justifica más por el ejercicio de determinadas competencias administrativas que por cubrir las posibles carencias del sector turístico privado.

¹² Exigencia prevista en el art. 48.2 de la LTA de 1999 y en el art. 24 del D 301/2002, de 17 de diciembre, por el que se regulan las agencias de viajes.

actividad de servicios entre los Estados miembros con el fin de garantizar la libre circulación de servicios entre los mismos.

Otra recomendación generalizada en nuestra era y prevista en la LTA es el fomento, por parte de la Consejería competente en materia de turismo, del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, tanto en la difusión de los recursos turísticos andaluces, como en las relaciones entre los diversos protagonistas del turismo ya que hoy día es impensable poder llevar a cabo cualquier actividad económica sin incorporar esos nuevos medios.

3. LOS GUÍAS DE TURISMO

Desde el principio, la prestación del servicio de información turística ha estado reservada básicamente a dos tipos de prestadores, los guías de turismo y las oficinas de información turística, y la actualidad está marcada por estas mismas pautas. Sin embargo, en el período evolutivo que ha sufrido la prestación de esa actividad destacan algunos sujetos que ya han desaparecido, y otros que han emergido con cierta virulencia para adaptarse a las necesidades de la demanda turística actual: Tal es el caso de las agencias de información turística en el primer supuesto, y los puntos de información turística en el segundo¹³.

3.1. Antecedentes jurídicos y regulación actual de los guías de turismo

Los guías de turismo constituyen un colectivo profesional fundamental para la prestación de los servicios turísticos de información, y para el sector del turismo en general¹⁴. Actualmente gozan de una regulación que ha sido el resultado de su propia adaptación a la normativa comunitaria y a diversos pronunciamientos jurisprudenciales. Sin embargo, su irrupción en el ámbito jurídico se produce a principios del siglo XX, en la Real Orden Circular de 17 de marzo de 1909, de la Comisión Nacional de Turismo, en la que se recogen algunas reglas de obligado cumplimiento sobre las prestaciones de servicios de intérpretes y guías¹⁵. A ella siguieron diversas reglamentaciones¹⁶, precedente todas de la ante-

¹³ Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, "Régimen general de los servicios, establecimientos y empresas turísticas. La información turística. Los Establecimientos de restauración", en *AAVV Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008, p. 268. El autor ya anticipa que la relación de profesionales de la información turística que estableciera la O de 31 de enero de 1964 se había simplificado en una única categoría, de guías de turismo con una reserva de actividad propia.

¹⁴ Vid. D.V. BLANQUER CRIADO, *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 309. En su opinión el turista puede realizar visitas sin contar con la asistencia de un guía aunque para visitar determinados lugares de interés histórico o artístico es obligatorio la contratación de los servicios de este profesional.

¹⁵ Vid. J.C. GONZÁLEZ MORALES, "La Comisión Nacional de Turismo y las primeras iniciativas para el fomento del turismo: La industria de los forasteros 1905-1911", *Revista de Estudios Turísticos*, nº 163-164 (2005), pp. 23.

¹⁶ En los años 1929, sobre reglamentación de guías intérpretes nacionales, guías, guías provinciales y guías correo libres de turismo, aprobada por el Patronato Nacional de Turismo; 1939, que modifica a la anterior, aprobada

riormente citada Orden de 31 de enero de 1964, reguladora del ejercicio de actividades turístico-informativas privadas y que constituye una verdadera referencia jurídica, vigente en todo el territorio nacional hasta 1995, año en el que se produce su derogación como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 22 de marzo de 1994, que declaró el incumplimiento por parte de España de determinadas obligaciones derivadas comunitarias en relación con la libre prestación de servicios por los guías turísticos y la capacitación profesional exigible a los mismos.

A partir de entonces, en Andalucía, tal y como sucede en otras tantas Comunidades Autónomas, se produce un vacío normativo, una laguna jurídica, que no será cubierta hasta dos años más tarde, momento en el que se aprueba la primera reglamentación andaluza específica sobre los guías de turismo, el D 152/1997, de 3 de junio, por el que se reguló la actividad de los guías de turismo en Andalucía y que, también se adapta a lo dispuesto en el Derecho comunitario¹⁷. Posteriormente esta disposición es sustituida por el D 214/2002, de 30 de julio, que viene a incluir una nueva ordenación adaptada a la primera LTA y a diversas Directivas y reglamentos sobre el reconocimiento de las habilitaciones expedidas por otros Estados miembros de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo para el ejercicio de la actividad de guía de turismo.

En la actualidad, los guías de turismo se regulan en el D 8/2015, de 20 de enero, bajo la misma rúbrica, y que deroga al anterior de 2002, con el objeto de adaptarse a la nueva LTA –que simplifica procedimientos y trámites para el acceso y ejercicio de la actividad–, y a la normativa vigente en materia de educación y formación¹⁸.

2.2. La actividad de los guías de turismo

De forma similar, las distintas disposiciones andaluzas que han regulado a los guías de turismo desde 1997 hasta la ordenación actual de 2015, han considerado y considera, respectivamente, actividad propia de las personas guías de turismo la prestación, de manera habitual y retribuida, de servicios de información turística a quienes realicen visitas a

por la Dirección General de Turismo; 1947 y 1951, con nuevas normativas, aprobadas por la Dirección General de Turismo y el Ministerio de Información y Turismo, respectivamente; 1952, que aprueba un nuevo reglamento de guías, aprobado por el citado Ministerio; y 1954, que modifica al anterior, del mismo Ministerio.

¹⁷ Una de las razones para aprobar esta disposición, y que se argumenta en su Exposición de Motivos, es la de conferir el tratamiento y difusión que merece el Patrimonio Histórico Andaluz y la necesidad de proteger los derechos de los usuarios turistas. En cualquier caso la regulación de este colectivo se hacía imprescindible al considerarse como un factor destacado para favorecer el crecimiento cualitativo de los productos turísticos andaluces.

¹⁸ Vid. A. AURIOLES MARTÍN, *Introducción al Derecho Turístico*, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2005, p. 172. Tradicionalmente la normativa andaluza ha adoptado un enfoque subjetivo respecto a la actividad de la información turística, centrándose en los guías de turismo y en las oficinas de información turística para diferenciarlos de otros servicios.

los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz y, en concreto hoy día, de su Catálogo General, en los términos establecidos en la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía de 2007¹⁹; es decir, los Bienes de Interés Cultural, los bienes de catalogación general y los incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español. Por el contrario, en esta actividad no se incluyen las funciones de divulgación y difusión llevadas a cabo por el personal de museos y conjuntos o instituciones del patrimonio, en cuyo caso se prestarán de acuerdo a lo establecido en su normativa específica²⁰.

Como se ha expuesto anteriormente, la prestación de servicios turísticos es una actividad libre, sin más limitaciones que las establecidas en las normas aplicables. En el caso de las personas guías de turismo, esta cláusula significa que pueden establecerse libremente en Andalucía con la única exigencia de cumplir con un requisito, disponer de un título habilitante o habilitación que les permita acceder a la actividad que le es propia. La habilitación, tal y como sucede en otros servicios con la necesidad de una declaración responsable o una comunicación previa, faculta a su titular para prestar legalmente la actividad de información turística, no sólo en la Comunidad andaluza sino en todo el territorio nacional, sin necesidad de cumplir ningún otro requisito adicional.

La obligación de los guías de turismo de tener un título habilitante se remonta a la referida Orden de 31 de enero de 1964 –vigente hasta 1995–, que establecía que el ejercicio de las actividades turístico-informativas podía ser realizado por los profesionales –y empresas– habilitadas, condicionadas a un posterior nombramiento del entonces Ministerio de Información y Turismo. Los títulos que facultaban para el ejercicio profesional de aquellas actividades los dividían en guías, guías-intérpretes de turismo y correos de turismo²¹ y cuya habilitación, para cada uno de ellos, permitía realizar determinadas actividades informativas.

¹⁹ Vid. la L 14/2007, de 27 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía. Este Catálogo se configura como un instrumento para la salvaguarda de los bienes en él inscritos, y corresponde a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, su formación, conservación y difusión.

²⁰ Tampoco se incluirían, aunque no se reconozca así expresamente, los servicios de información, asesoramiento y asistencia a turistas en visitas a lugares diferentes de los previstos en la norma –que son reservados a los guías de turismo–, y los prestados por personal al servicio de una Administración Pública o por profesionales de la enseñanza al realizar actividades de información ocasional como complemento de su actividad principal y sin recibir remuneración alguna por ello. Algunas Comunidades Autónomas, como Castilla y León excluyen las actividades de información y asistencia prestadas a las personas que visiten el medio natural y sus recursos; y la de Extremadura que exceptúa de la posesión de la habilitación a los voluntarios que desarrollen su labor en entidades de voluntariado social debidamente acreditados como tales. Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, “Régimen general de los servicios, establecimientos y empresas turísticas. La información turística. Los Establecimientos de restauración”, op. cit., p. 268.

²¹ Los guías de turismo estaban facultados para el acompañamiento de turistas y viajeros en las visitas que realizaran a las localidades incluidas en su demarcación con el objeto de informarles sobre los aspectos más relevantes del patrimonio turístico visitado. El guía intérprete realizaba la misma actividad pero a los turistas extranjeros y en los idiomas acreditados. Por su parte, el correo de turismo prestaba servicios de orientación, información y asistencia, en los idiomas acreditados, a los turistas y viajeros cualquiera que fuera su nacionalidad, por todo el territorio español.

Así pues, la necesidad de tener una habilitación para poder desempeñar la actividad informativa de guía turístico es, desde antaño, un requisito esencial en todas las normativas –también autonómicas–. Sin embargo, esta exigencia no ha estado exenta de cierta conflictividad, jurídica-constitucional para ser más exacto.

2.2.1. *La Sentencia del Tribunal Constitucional 122/1989, de 6 de julio*

Efectivamente, la STC 122/1989, de 6 de julio, dirime un conflicto positivo de competencias cuyo resultado fue el reconocimiento de la competencia autonómica, en exclusiva, para regular los guías de turismo, y la determinación de la naturaleza de la habilitación para acceder y poder prestar el servicio de información turística. El litigio se plantea por el Gobierno de la Nación frente a la O de Cantabria de 24 de junio de 1984, por la que se convocan pruebas para la habilitación de los guías turísticos en esta Comunidad, al considerar el Abogado del Estado que la referida norma vulnera las competencias del Estado sobre regulación, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales contenidas en el artículo 149.1.30ª CE.

La STC determina que la habilitación de los guías de turismo es un modo de intervención administrativa sobre el ejercicio de una actividad laboral o profesional, es decir, que esa actividad se encuentra supeditada a una autorización o licencia, lo que supone el reconocimiento oficial de una capacitación necesaria para poder ejercer determinadas actividades profesionales. Además la citada resolución dispone que la O no regula titulación académica ni profesional alguna, sólo una licencia vinculada al interés general en la ordenación del turismo que corresponde a la Comunidad Autónoma en su territorio. Por ello, el cumplimiento de ciertos requisitos para poder desempeñar una actividad profesional o laboral –como la exigencia de determinados pruebas, licencias, autorizaciones o habilitaciones– es diferente a la creación o regulación de títulos profesionales, a los que se refiere el citado artículo 149.1. 30ª CE²². En definitiva, la actividad de los guías de turismo no es una profesión titulada, puesto que ninguna Ley –estatal– las ha configurado como tales²³.

²² Vid. F.J. MELGOSA ARCOS, “Régimen jurídico-administrativo de los guías de turismo”, en *Actas al VI Congreso Universidad y Empresa: Turismo cultural y urbano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 281.

²³ En este sentido, vid. J.M. SUBIRÓN MORENILLA, “El ejercicio de las profesiones tituladas y los guías de turismo”, en F.J. MELGOSA ARCOS, *Derecho y Turismo*, ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004, pp. 195 a 216. En su opinión, la cualificación profesional de los guías de turismo se obtiene con una habilitación específica para ejercer una profesión y unas actividades determinadas. Sin embargo, destaca que en el ejercicio profesional de los guías de turismo se hallan todos los elementos materiales y necesarios de una profesión titulada del art. 36: actividad regulada, atribuida en exclusiva, a quienes poseen unos títulos formativos regulados, y determinante de un status profesional. Por ello, la regulación autonómica, a su criterio, constituye una regulación integral de esa profesión o ejercicio profesional y reconoce la libertad del legislador estatal para configurar una profesión titulada en atención al interés público y a la realidad y exigencias de la sociedad. Vid. C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho Administrativo del Turismo*, op. cit., p. 240. Sin embargo, esta autora considera que las Comunidades Autónomas han emprendido “la ordenación de esta actividad turística –que no profesión– sin la exigencia de una específica titulación académica pero si con la formación académica que permite prescribir

Pero no es este, el único pronunciamiento jurisprudencial que ha marcado el devenir jurídico de este colectivo profesional, también en el ámbito europeo han sido objeto de diversas sentencias del TJCE: entre todas ellas es de especial relevancia la sentencia 38/1994, de 22 de marzo.

2.2.2. *La Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 38/1994, de 22 de marzo*²⁴

La incorporación a la Unión Europea, supone para el Estado español, el respeto y cumplimiento de lo dispuesto en los Tratados y en la normativa comunitaria. La libre prestación de servicios es una libertad básica y un principio fundamental del Tratado de la Unión Europea (art. 59), que abarca el libre acceso y ejercicio de la actividad a desarrollar sin discriminación, así como la supresión de restricciones que impidan la efectividad de esa libertad. Precisamente, el incumplimiento de ciertas obligaciones –derivadas de la libertad de prestación de servicios– del Tratado CEE, en relación a la prestación de la actividad de los guías de turismo, supuso la declaración de reprobación del Reino de España por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Así, la STJCE 38/1994 determinó la vulneración de los art. 48, 52 y 59 del citado Tratado, tras analizar la legislación aplicable en esos años en España, y a tenor de su incompatibilidad con aquellos:

- Al subordinar el acceso a la profesión de guía turístico –y de guía intérprete– a la posesión de la nacionalidad española, cuando los artículos anteriormente citados exigen la supresión de toda discriminación por razón de la nacionalidad en relación con el acceso al empleo, el establecimiento y la prestación de servicios.
- Al no establecer un procedimiento de examen y comparación de la formación adquirida por un ciudadano comunitario que esté en posesión de un título de guía turístico –o de guía intérprete– expedido en otro Estado miembro en relación con la exigida en España, cuando el Estado miembro de acogida está obligado a establecer el cauce para comparar la capacidad acreditada por esos títulos y los conocimientos y aptitudes exigidos por las disposiciones nacionales.
- Al subordinar la prestación de servicios de guías turísticos que viajan con un grupo de turistas procedentes de otro Estado miembro, cuando la prestación consiste en guiarlos en lugares distintos de los museos o monumentos históricos que sólo pueden visitarse con un guía profesional especializado, a la posesión de una tarjeta profesional

*la exigencia de la intervención de estos profesionales en la medida que han acreditado previamente una determinada capacitación". Vid. también, M^a.J. GALLARDO CASTILLO, "La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación", *Documentación Administrativa*, nº 259-260 (2001), p. 92; R. PÉREZ GUERRA y M^a.M. CEBALLOS MARTÍN, "La configuración del Derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 35 (2009), pp. 506 y 507 y, R. PÉREZ GUERRA, "La política turística europea y la Administración Turística del Estado", en S. FERNÁNDEZ RAMOS (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo del sector turístico*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 24 a 27.*

²⁴ Asunto C-375/1992

que supone la adquisición de una formación determinada acreditada mediante un título, siendo esa exigencia contraria al art. 59 del citado Decreto, porque impide –a las agencias de turismo– utilizar los servicios de un guía independiente que no esté en posesión de la tarjeta profesional, incluso si ejerce dicha profesión en otro Estado miembro.

En síntesis, la citada STJCE entiende que un Estado miembro no puede establecer discriminación alguna por motivos de nacionalidad para acceder y prestar la actividad de guía de turismo; ni eludir la obligación de establecer un procedimiento que le permita al Estado obtener las garantías objetivas de que el diploma extranjero certifica que su titular reúne los conocimientos y aptitudes equivalentes a los acreditados por el diploma nacional. Finalmente, tampoco puede exigir una tarjeta profesional o habilitación nacional a los guías de turismo que viajen con turistas procedentes de un Estado miembro con el objeto de acompañarles a lugares diferentes de los museos o monumentos históricos²⁵.

3.3. La habilitación como guía de turismo

Como se ha indicado, la prestación de la actividad de los guías de turismo está supeditada a la obtención de una habilitación otorgada por la Administración turística de cada Comunidad. No obstante, las personas habilitadas como guías de turismo en otras Comunidades Autónomas podrán desarrollar libremente su actividad en Andalucía, sin necesidad de presentar documentación o comunicación alguna ni cumplir otros requisitos adicionales. De la misma forma, los guías de turismo habilitados por Andalucía podrán establecerse en cualquier otra Comunidad. Es decir, la habilitación de los guías de turismo tiene validez en todo el territorio nacional.

La ordenación vigente andaluza, el D 8/2015, de 20 de enero, establece tres procedimientos para obtener la habilitación de guía de turismo, a partir de su adaptación a la normativa sobre formación. Se distingue un procedimiento general tras la acreditación de los requisitos previstos al efecto, otro procedimiento basado en el reconocimiento de las cualificaciones profesionales de personas nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea, y un tercer procedimiento de habilitación mediante la superación de unas pruebas convocadas por la Consejería competente en turismo.

3.3.1. Procedimiento general de habilitación

Una de las principales novedades que incluye la citada reglamentación es la posibilidad de obtener la habilitación directa sin necesidad de superar unas pruebas de aptitud, tal y

²⁵ A mayor abundamiento *vid.* entre otros, F.J. MELGOSA ARCOS, “El régimen jurídico-administrativo de los guías de turismo”, *op. cit.*, pp. 279 a 316; y J.C. MUÑOZ MARTÍN, “La profesión de guía de turismo en el marco de la libre prestación de servicios. Sentencia TJCE de 22 de marzo de 1994, Asunto Comisión c.España”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 162 (1998), pp. 43 a 49.

como se requería antes. En ese caso, las personas que deseen obtener una habilitación de guía de turismo han de cumplir unos requisitos previos, obligatoriamente justificables con posterioridad²⁶:

- a) Poseer la nacionalidad de algún Estado miembro de la Unión Europea, o de un Estado asociado al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o con convenio de reciprocidad con España. También las personas incluidas en el ámbito de un Tratado Internacional celebrado por la UE suscrito por España y las personas extranjeras residentes que tengan reconocido el derecho a ejercer una actividad remunerada.
- b) Poseer la cualificación profesional de Guía de Turistas y Visitantes (HOT335-3), del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales²⁷.
- c) Poseer las competencias lingüísticas en el idioma castellano con nivel B2 o superior y dos idiomas extranjeros, uno con nivel B2 o superior y otro con nivel B1 o superior²⁸.

La acreditación del requisito de la cualificación profesional y de las competencias lingüísticas se produce cuando se esté en posesión de alguno de los títulos académicos de formación turística previstos en el D²⁹. También cuando se tenga cualquier título oficial de Educación Superior, Licenciatura o Diplomatura, o la correspondiente credencial de homologación en caso de títulos extranjeros, debiendo acreditar en tales casos ciertas competencias complementarias³⁰. Hay que advertir que mientras los Graduados en Turismo cumplen automáticamente con todos los requisitos exigidos, los Diplomados en Turismo tienen que acreditar que están en posesión de la competencia en un idioma extranjero de nivel, al menos, B2³¹.

Por su parte, la justificación de las competencias lingüísticas se puede llevar a cabo siguiendo algunas de las opciones previstas en función del certificado o título que se posea³². En

²⁶ Téngase en cuenta que se ha eliminado el requisito de la mayoría de edad, que venía requiriéndose tradicionalmente en las ordenaciones anteriores. El cumplimiento de este requisito se entiende satisfecho al exigir estar en posesión de títulos académicos de educación superior.

²⁷ Regulado por RD 1700/2007, de 14 de diciembre, por el que se complementa el citado catálogo, mediante el establecimiento de trece cualificaciones profesionales de la familia hostelería y turismo.

²⁸ Referidos en el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas del Consejo de Europa.

²⁹ Estos títulos son: Título de Técnico Superior en Guía, Información y Asistencias Turísticas; Certificado de Profesionalidad que acredite la cualificación requerida; Título de Técnico en Empresas y Actividades Turísticas; Título de Diplomado en Empresas y Actividades Turísticas y Título de Grado de Turismo.

³⁰ Estas se identifican con: (UC1069_3) Interpretar el patrimonio y bienes de interés cultural del ámbito específico de actuación a turistas y visitantes; y (UC1071_3) Prestar servicios de acompañamiento y asistencia a turistas y visitantes y diseñar itinerarios turísticos. Para advertir que competencias requeridas son convalidadas parcialmente, con sólo tener el título de Educación Superior, *vid.* el Anexo II del D 8/2015.

³¹ Tan sólo las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Galicia y Murcia posibilitan que los Graduados en Turismo tengan un acceso directo a la habilitación, por el hecho de poseer el título.

³² *Vid.* art. 6.3 y Anexos I y II del citado D 8/2015.

cualquier caso, los idiomas que se indican en los títulos de formación se incluirán en la habilitación, sin perjuicio de que se puedan añadir nuevos idiomas extranjeros en virtud de título oficial que acredite el conocimiento del idioma, mínimo en un nivel B2.

3.3.2. Procedimiento mediante reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas en otros Estados miembros de la Unión Europea³³

Los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea pueden ejercer la actividad de guía de turismo en Andalucía a través del reconocimiento de su cualificación profesional obtenida fuera de España, siempre que acrediten el cumplimiento de ciertos requisitos en función de si la actividad de guía de turismo está regulada, o no en ese otro Estado miembro donde se ha obtenido la cualificación profesional:

- Para el reconocimiento de cualificaciones profesionales de guía de turismo obtenidas en un Estado donde está regulada la actividad, el interesado debe acreditar previamente estar en posesión de un título de formación³⁴ exigido por aquel Estado para acceder a dicha actividad en su territorio, y de los conocimientos lingüísticos de dos idiomas extranjeros, además del castellano, en la forma establecida en el reglamento andaluz.
- Para el reconocimiento de cualificaciones profesionales obtenidas en un Estado donde la actividad de guía de turismo no está regulada, es necesario que el solicitante o interesado haya ejercido a tiempo completo la profesión de guía de turismo durante dos años en el transcurso de los diez años anteriores y posea un título o certificado de competencias que acredite el ejercicio³⁵. También es exigible la acreditación anterior en materia de idiomas.

En ambos supuestos, ya sea por acceso directo o por reconocimiento de cualificaciones profesionales obtenidas en otros Estados de la Unión Europea, la tramitación de los procedimientos,

³³ La anterior reglamentación de los guías de turismo de 2002 permitía a los nacionales de otros Estados miembros de la UE presentarse a las pruebas de habilitación y solicitar su reconocimiento, cuando haya sido obtenida en otro país, mediante la superación de una prueba de actitud o de un periodo de prácticas, con la finalidad de comprobar que poseían los conocimientos exigidos. A este respecto, *vid.* S. FERNÁNDEZ RAMOS, "Régimen general de los servicios, establecimientos y empresas turísticas. La información turística. Los establecimientos de restauración", *op. cit.*, pp. 271 y 272. Este autor además, examina la determinación del TSJA frente a la impugnación de este precepto por considerarse que no regulaba las pruebas para el reconocimiento de la habilitación.

³⁴ Este título de formación o certificado de competencia, expedido por la autoridad competente, tiene que acreditar que se está en un nivel de cualificación profesional equivalente al nivel requerido por el RD 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE y la Directiva 2006/100/CE relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado. Asimismo ha de acreditar que la actividad profesional está expresamente referida a la prestación de información turística sobre patrimonio histórico en museos o monumentos históricos.

³⁵ En los términos que establece el citado RD 1837/2008.

para obtener la habilitación de guía de turismo, se inicia mediante la formalización de la solicitud, en modelo normalizado, y acompañada de la documentación³⁶ exigida ante los registros habilitados, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa administrativa aplicable³⁷. La resolución, que pone fin al procedimiento y que corresponde al órgano directivo competente del Registro de Turismo de Andalucía³⁸ (en lo sucesivo RTA), ha de ser notificada al interesado en el plazo máximo de cuatro meses, pasados los cuales se entenderá estimada la solicitud de habilitación por silencio administrativo positivo. En cualquier caso, una vez obtenida la habilitación, su vigencia es indefinida salvo renuncia del titular o pérdida de la misma como consecuencia de un procedimiento sancionador.

3.3.3. *Procedimiento mediante la superación de pruebas*

A diferencia del régimen anterior, que representaba la única posibilidad, la obtención de la habilitación a través de la realización de unas pruebas es un mecanismo potestativo de la Administración turística andaluza, por cuanto se reconoce a la Consejería competente en materia de turismo la facultad para convocar, o no, las pruebas de aptitud tendentes a la consecución de aquella³⁹.

Con carácter previo, es necesario que los participantes en este procedimiento acrediten el cumplimiento del requisito de la nacionalidad exigida, así como el de la tenencia de un título de Educación Superior o de la correspondiente credencial de homologación, si el título fuese extranjero⁴⁰. Las bases de la convocatoria de las pruebas de habilitación deberán determinar el tipo de pruebas, el procedimiento, los plazos, la fecha de realización, además de las posibles convalidaciones y la composición de la Comisión Evaluadora

³⁶ Esta documentación incluye, con carácter general, la oficial que acredite el requisito de la nacionalidad, dos fotografías tamaño carnet y el impreso 046 de autoliquidación correspondiente al pago de tasas. En los supuestos del acceso general, además es necesario acompañar la copia de títulos o certificados oficiales y títulos académicos o la credencial de homologación en caso de títulos extranjeros. Por su parte, en los casos de reconocimiento de cualificaciones profesionales, además de la documentación general referida, es necesario acompañar la copia de los títulos de formación o certificados de competencia con los requisitos previstos en la norma.

³⁷ Cabe la posibilidad de subsanar la solicitud en el plazo de diez días, que podrá ser ampliado hasta cinco días más por circunstancias especiales.

³⁸ Con anterioridad al año 2015 correspondía a la Dirección General con competencias en materia de formación de profesionales turísticos resolver sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales.

³⁹ En la actualidad, todas las reglamentaciones autonómicas admiten la superación de unas pruebas como medio para obtener la habilitación de los guías de turismo.

⁴⁰ En la normativa anterior este requisito se reducía a la posesión de un título de Grado o equivalente o a una cualificación profesional que habilitara para el ejercicio de la actividad de guía de turismo, según el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

para enjuiciar los conocimientos y aptitudes exigidas⁴¹. En cualquier caso, y salvo que la Consejería competente apruebe un nuevo temario, las materias objeto de las pruebas versarán sobre los contenidos de los módulos formativos asociados a competencias de la Cualificación Profesional de Guía de Turistas y Visitantes⁴². Finalmente, es también el mismo órgano directivo del citado Registro el encargado de dictar la resolución sobre las pruebas realizadas.

3.4. La prestación de la actividad de guías de turismo de forma temporal u ocasional por profesionales de otros Estados miembros

La reglamentación andaluza, en orden a cumplir con lo dispuesto en las Directivas comunitarias⁴³, permite novedosamente que los guías de turismo, establecidos en otros Estados de la Unión Europea, ejerzan la actividad profesional de forma temporal u ocasional en Andalucía y en régimen de libre prestación, con la única exigencia de comunicarlo previamente –antes de la primera actividad en España– al órgano competente del Registro de Turismo de la Comunidad, quién también practicará de oficio la correspondiente inscripción⁴⁴. Para determinar la temporalidad de la actividad informativa hay que atender a los criterios de duración, frecuencia, periodicidad y continuidad, esto hace que se resuelva caso por caso. No obstante, a este respecto, hay que tener en cuenta que, según el citado D 8/2015, los guías de turismo prestan sus servicios de manera habitual cuando lo hacen a través de cualquier medio publicitario, o cuando se preste en dos o más ocasiones dentro del mismo año, lo que puede servir de parámetro en la determinación de aquella.

⁴¹ La convocatoria ha de fijar como mínimo esos aspectos, que en cualquier caso se han ampliado respecto a la ordenación anterior en las que se exigía solamente como mínimo la forma de realización de las pruebas, el contenido de los módulos y la composición de la Comisión. Por su parte, la Comisión Evaluadora está compuesta por entre cinco y siete miembros con competencia para valorar los conocimientos y aptitudes exigidas y le será de aplicación, en cuanto a su organización y funcionamiento, lo dispuesto en la LRJPAC y en la L 9/2007, de 22 de octubre. En el D de 2002 la determinación de sus integrantes era mayor atendiendo a las relaciones profesionales que ejerciesen en materia de formación e innovación turística.

⁴² El D 52/1997 incluía como objeto de las pruebas distintos módulos de conocimientos generales y específicos sobre la cultura, el arte, la historia, el medio natural y la geografía de Andalucía, y de la provincia para la que se solicitaba la habilitación, además de otro módulo de conocimientos de idiomas. Por su parte el D 214/2002 no incorpora el contenido de los módulos objeto de las pruebas como consecuencia de la modificación que sufrió por el art. 3.10 del D 80/2010.

⁴³ Vid. el art. 13 del RD 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 2005/36/CE y 2006/100/CE, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado.

⁴⁴ El D 214/2002 también regulaba la prestación de esta actividad de forma temporal u ocasional por otros nacionales de la Unión Europea, distinguiendo entre si la profesión estaba regulada o no en el país de origen. En el primer supuesto, debían comunicarlo a la Dirección General competente en materia de ordenación del turismo antes de la primera actividad transfronteriza; y en el segundo además de la comunicación exigida estaban obligados a justificar el ejercicio de la profesión en su Estado a través del documento oficial certificativo de sus servicios durante dos años mínimo en el transcurso de los diez años anteriores a la prestación.

3.5. La inscripción registral y la credencial de los guías de turismo

Como ha venido siendo habitual las personas habilitadas como guías de turismo se inscribirán de oficio en el referido RTA⁴⁵. Esta inscripción registral produce el efecto de desempeñar legalmente la actividad de información turística, aunque también les infiere otras ventajas o derechos. Estos profesionales están obligados a comunicar al mismo órgano las modificaciones que afecten a los datos de la inscripción, así como la renuncia de su titular o la ampliación de algún otro idioma extranjero, lo que producirá los correspondientes asientos y, en su caso, incluso la cancelación registral⁴⁶.

Los guías de turismo poseen una credencial, distintivo o carné acreditativo de su habilitación, que es expedido de oficio y entregado en las Delegaciones Provinciales o Territoriales correspondientes. En esta credencial, que debe ser visible durante toda la prestación del servicio, ha de constar, además de la imagen corporativa de la Junta de Andalucía y de una fotografía de su titular, los datos personales, los idiomas acreditados y la firma del órgano competente en turismo.

En Andalucía no existe una clasificación legal en materia de especializaciones de este colectivo, y aunque se reconoce su posibilidad en las distintas reglamentaciones, continúa siendo una asignatura pendiente para el legislador⁴⁷. En todo caso, la especialización de los guías de turismo es un reto deseable y de efectos indudablemente positivos ya que contribuye a reducir el temido intrusismo⁴⁸ y a garantizar la prestación de un servicio profesional de información más cualificado, hecho este que redundará en beneficio de los visitantes.

3.6. Derechos y obligaciones de los guías de turismo

El principal derecho que tienen las personas guías de turismo es recibir la remuneración acordada por los servicios prestados en el ejercicio de su actividad profesional, sin perjuicio

⁴⁵ Es la persona titular de la Dirección General competente en la coordinación del RETA la encargada de realizar la inscripción de la habilitación, la modificación y cancelación así como la expedición de certificaciones de las mismas.

⁴⁶ El procedimiento de inscripción registral de la habilitación de los guías de turismo en Andalucía se regula en el D 143/2014, de 21 de octubre, sobre la organización y funcionamiento del RTA.

⁴⁷ La Comunidad de Castilla y León distingue entre las especialidades de Arte sacro, Micoturismo, Enoturismo y Arquitectura civil, que vienen a sustituir a los guías de turismo que prestaban información histórico-cultural y los guías de turismo de la naturaleza. Si bien su reconocimiento está previsto en las reglamentaciones autonómicas, en realidad muy pocas Comunidades Autónomas han llevado a cabo esta especialización que, por otro lado, podría fundamentarse en la diversidad de los recursos turísticos.

⁴⁸ Téngase en cuenta que el acto de intrusismo aparece tipificado como infracción, sancionable en los términos fijados reglamentariamente.

de los dispuestos con carácter general en la LTA de 2011 y demás legislación que les sea aplicable⁴⁹. El D andaluz 8/2015 incluye, del mismo modo que la legislación anterior, el derecho a acceder a los bienes que integran el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, previa acreditación de su condición, con el objeto de prestar la actividad informativa que le es propia. Los guías de turismo tienen otros tantos derechos reconocidos novedosamente en esa norma: obtener distintivos de calidad y el reconocimiento de las especialidades que se acuerden reglamentariamente; la expedición del certificado que acredite su cualificación profesional o reconozca la libre prestación de servicios dentro de la Unión Europea; acceder a las acciones de cualificación acordadas por la Administración para mejorar la calidad en la prestación de sus servicios; y su inclusión –previa autorización– en catálogos, guías y demás medios de promoción que realice la Administración.

Por otra parte, estos profesionales del turismo tienen reconocidas las obligaciones generales previstas en la citada Ley, pero también se les exige otras específicas que se contienen en su normativa⁵⁰. Tradicionalmente se corresponden con deberes de información sobre todos los aspectos propios de su actividad, del precio del servicio, de su cualificación profesional, del número de carné y del Estado en el que le fue otorgada la habilitación; obligaciones de cumplimiento –con diligencia– del programa de visitas concertado, y de las normas de uso de los bienes que integran el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz; pero también la obligación de expedir factura debidamente desglosada, salvo que ejerza la actividad por cuenta ajena; y las obligaciones de abstenerse de prestar servicios a grupos de más de treinta personas, de utilizar más de dos idiomas por cada grupo, y de intervenir en las transacciones mercantiles que realicen los usuarios turísticos durante su acompañamiento. En la actualidad, la última regulación incorpora nuevas tareas a tener en cuenta: el mantenimiento del buen estado de la credencial debiendo permanecer visible durante el ejercicio de la actividad, y su renovación en caso de deterioro, pérdida o sustracción; finalmente la puesta de hojas de quejas y reclamaciones a disposición de los usuarios que las soliciten⁵¹. En cualquier caso, toda la información referente a la prestación del servicio debe comunicarse a los turistas con anterioridad a la celebración del contrato

⁴⁹ De los derechos previstos para las empresas turísticas, se les puede reconocer fundamentalmente dos de ellos: participar, a través de sus organizaciones más representativas en los procedimientos de adopción de las decisiones públicas que pudieran afectarles, e impulsar, a través de las mismas el desarrollo y ejecución de programas de cooperación pública y privada de interés general para el sector.

⁵⁰ Vid. J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ (Dir.), *Derecho Público del Turismo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2004, p. 355. Expresa que lo fundamental es transmitir a los usuarios una visión real, veraz y objetiva de los recursos turísticos de un determinado lugar y de ahí la necesidad de ordenar la actividad turístico-informativa para garantizar su ejercicio por profesionales cualificados.

⁵¹ Vid. D 72/2008, de 4 de marzo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas y la O de 9 de febrero de 2015, por la que se regula la edición, distribución, comercialización e impresión de los ejemplares de hojas de quejas y reclamaciones. A tenor de estas disposiciones todas las personas titulares de actividades que comercialicen bienes o presten servicios en Andalucía deberán tener las hojas de quejas y reclamaciones a disposición de los consumidores y usuarios en sus centros y establecimientos. Cuando esa actividad sea

o, en su ausencia, previamente a la prestación de los servicios mediante alguna de estas vías: electrónicamente, en el lugar de la celebración del contrato o del ejercicio de la actividad, o incluyéndola en la documentación informativa que se le facilite al usuario.

4. LAS OFICINAS DE TURISMO Y LOS PUNTOS DE INFORMACIÓN TURÍSTICA

4.1. Las oficinas de turismo

Junto a los guías de turismo, las oficinas de turismo son los prestadores por excelencia de los servicios de información⁵². La LTA reconoce, como servicios turísticos, la actividad de información realizada por estos establecimientos que se han convertido en imprescindibles en los destinos turísticos. Las actuaciones llevadas a cabo por las oficinas de turismo constituyen un servicio esencial para los turistas visitantes ya que supone un primer contacto o acercamiento a la oferta turística y, en definitiva, a todas las posibilidades que ofrece el lugar.

Las oficinas de turismo, reguladas hoy día por las normativas autonómicas, tienen su precedente jurídico más inmediato en la O estatal de 11 de agosto de 1967, por la que se regulaban aquellos establecimientos. Su fundamento radicaba en la L 48/1963, de 8 de julio, sobre Competencia en materia Turística que atribuía a la Administración correspondiente la ordenación y coordinación del turismo y la orientación y regulación de la información, propaganda, relaciones públicas, fomento y atracción del turismo, ya fueran ejercidas esas actividades por la Administración pública o por los particulares. Estas mismas competencias las ejercen, actualmente, las distintas Administraciones turísticas autonómicas. Por ello, la prestación de información turística supone una verdadera actividad prestacional cuyo resultado deriva de la previa coordinación entre las diferentes Administraciones públicas implicadas⁵³.

En Andalucía, las oficinas de turismo están reglamentadas por el todavía vigente D 202/2002, de 16 de julio cuyo objetivo es el de proporcionar a los usuarios una información homogénea y actualizada desde cualquier oficina de turismo que ofrezca información sobre la oferta turística andaluza, con independencia de su ubicación. En este orden, la Administración turística puede celebrar convenios de colaboración con otras Administraciones y personas públicas o privadas que sean titulares de oficinas de turismo fuera del

realizada fuera de un establecimiento o centro fijo, las personas que la realicen las deberán llevar consigo y ponerlas a disposición cuando sean requeridas.

⁵² Vid. C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo del turismo*, op. cit. p. 91. En opinión de la autora, las oficinas de información turística aunque no ofrecen "el servicio turístico propiamente dicho, lo complementan en el marco de lo que constituye la prestación turística informativa necesaria para la prestación de un servicio... de calidad".

⁵³ Vid. C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo del turismo*, op. cit., p. 91.

territorio para que presten un servicio de información y asesoramiento sobre todo lo que incluye el destino Andalucía.

El impulso de la accesibilidad universal a los recursos y servicios turísticos, así como el acceso a la información en igualdad de condiciones han propiciado que estos establecimientos se manifiesten en todos los ámbitos territoriales. Tanto en la Comunidad andaluza como en las entidades locales se establecen oficinas de turismo, autonómicas o locales, que se organizan de diferentes formas, aunque normalmente dependen de las consejerías o concejalías de turismo.

Estos establecimientos pueden ser de titularidad pública o privada si bien tradicional y mayoritariamente han venido siendo de carácter público⁵⁴. En ellos se presta, con carácter habitual y gratuito, un servicio turístico consistente en facilitar al usuario orientación, asistencia e información turística, y añade la LTA la posibilidad de que puedan llevar a cabo, además, otros servicios turísticos complementarios. En cualquier caso, las oficinas de turismo han de ejercer la actividad de información de manera objetiva, completa, personalizada y ágil y, en general, de acuerdo a lo previsto en la citada L de 2011.

Las oficinas de turismo realizan la tarea principal objeto de su actividad que es la orientación e información turística, tanto general como específica, sobre los recursos y la oferta turística, pero también ejercen otras funciones no menos desdeñables como son: la protección de los turistas ante una posible indefensión, dificultad o anomalía en la prestación del servicio, informándoles sobre sus derechos y mecanismos de defensa o admitiendo las hojas de quejas y reclamaciones cumplimentadas por aquellos; la promoción y el fomento del turismo como un efectivo instrumento para la captación de mercado con la difusión informativa a través de sus propios medios, y con su participación en ferias, certámenes, cursos o jornadas; y la colaboración en la planificación turística mediante su labor de comunicación de datos a la Administración competente, que hace de estos establecimientos una valiosa herramienta de seguimiento de la realidad de la demanda turística. Pero en cualquier caso, todas estas funciones se llevarán a cabo garantizando la intimidad personal y familiar de los turistas, de acuerdo a la normativa sobre protección de datos de carácter personal y de cualquier otra que sea aplicable⁵⁵.

⁵⁴ La reglamentación vigente no determina ningún tipo de clasificación o especialización de estos establecimientos. Únicamente diferencia, atendiendo al espacio mínimo exigible, entre oficinas de turismo ubicadas en capitales de provincia o en ciudades con conjuntos monumentales o histórico-artístico de interés, aquellas otras ubicadas en el resto de municipios, y las instaladas en centros de recepción o salida de pasajeros tanto en capitales de provincia como en el resto de localidades (Anexo 1).

⁵⁵ Vid. M^º.M. CEBALLOS MARTÍN, "Los servicios de información turística y otros", en S. FERNÁNDEZ RAMOS (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo del Sector Turístico*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 182 a 185 y R. PÉREZ GUERRA (Coord.), *Derecho de las actividades Turísticas*, UOC, Barcelona, 2006, p. 178. En la tarea informativa son obligaciones genéricas de las oficinas, por un lado, facilitar y difundir el conocimiento de todos aquellos recursos que situados en su ámbito territorial contribuyan a la atracción del turismo; y, por otro, resolver las consultas que les formulen sobre prestación de servicios y actividades turísticas privadas, sin emitir juicios comparativos sobre los prestadores.

Para el desempeño de su actividad, las oficinas de turismo están obligadas a disponer, como mínimo, de dos espacios bien diferenciados, uno de atención al público, y el otro destinado a la exposición de material, además de a respetar los requisitos de accesibilidad que sean requeridos legalmente⁵⁶.

4.2. Los puntos de información turística

Los puntos de información turística, que no se han distinguido ni en la anterior ni en la vigente LTA, se regulan, por primera vez, en el citado D 202/2002, y los define como aquellos establecimientos turísticos que, con carácter temporal o permanente, facilitan a los usuarios orientación, asistencia e información turística especializada, bien sobre un determinado evento o fiesta de relevancia turística, bien sobre unas zonas o recursos turísticos concretos. Estos establecimientos que, asimismo, prestan servicios de información turística se caracterizan tanto por la naturaleza específica de la información que otorgan como por la labor que realizan de aproximación de información a los usuarios cuando no existen oficinas de turismo en el lugar o destino⁵⁷.

En función del objeto de sus servicios y de su ubicación, los puntos de información turística pueden ser específicos o zonales. Los específicos tienen carácter temporal y se dedican a orientar, asistir e informar al turista principalmente sobre un determinado evento o fiesta de relevancia turística. Su creación y dependencia puede ser del organizador del evento o del municipio donde se ubiquen y, aunque pueden abrirse al público con carácter previo al inicio del citado evento, no podrán continuar cuando éste finalice. Los puntos de información zonales son creados por las oficinas de turismo, tienen carácter permanente o temporal, fijo o móvil, y prestan un servicio de información más cercano y accesible para el usuario turístico mediante personal de la oficina de turismo de la que dependen.

Tanto unos como otros deben cumplir unos requisitos mínimos referidos a ubicación, estructura y decoración. Han de situarse en puntos estratégicos de gran afluencia turística, contar con dos zonas destinadas a la atención al público y a la exposición de material informativo y adecuar su estructura y decoración al entorno en donde se instalen.

4.3. Deberes de las oficinas de turismo y de los puntos de información turística

En primer lugar, las oficinas de turismo y los puntos de información turística se inscribirán en el RTA⁵⁸. En cualquier caso, con carácter previo al inicio de la actividad, el titular o representante

⁵⁶ A mayor abundamiento vid. Anexo 1 del D 202/2002.

⁵⁷ Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, "Régimen general de los servicios, establecimientos y empresas turísticas. La información turística. Los establecimientos de restauración", op. cit., p. 275. En su opinión, esta finalidad la llevan a cabo bien desconcentrando los servicios en los municipios que disponen de oficina de información o mediante la creación de ellos en los lugares donde no existe aquel establecimiento.

⁵⁸ El procedimiento de inscripción registral de estos establecimientos se contiene en el D 143/2014, de 21 de octubre, sobre la organización y funcionamiento del RTA, como consecuencia de la derogación del procedimiento previsto en su reglamentación, mediante el art. 2 del D 80/2010, de 30 de marzo.

de la oficina de turismo debe presentar la declaración responsable ante la Delegación provincial o territorial correspondiente y en base a la cual se procederá de oficio a la inscripción registral. De la misma forma, previamente al comienzo de la actividad de los puntos de información, su titular deberá comunicarlo a la misma Delegación para que también se produzca de oficio la anotación registral por el órgano competente. En el caso de que el punto de información dependa de una oficina de turismo, la comunicación se realizará por el titular de ésta y se anotará –como tal– en la misma inscripción de esa oficina.

En segundo lugar, ambos tipos de establecimientos igualmente deben cumplir las obligaciones establecidas en la LTA para los prestadores de los servicios turísticos y, en especial, las expresadas en el D 202/2002. Estas tareas son: Prestar sus servicios sin ningún tipo de discriminación por cualquier circunstancia de orden personal o social; llevar a cabo su actividad de forma gratuita, aunque podrán recibir contraprestación económica por la venta de planos, guías y demás material divulgativo con el deber de exponer los precios en un lugar visible tanto en el interior como en el exterior del establecimiento; no informar sobre los servicios o establecimientos que operen de forma clandestina; exhibir en el exterior del establecimiento el distintivo establecido a tal efecto⁵⁹; remitir a la Delegación competente los datos que les sean solicitados para su tratamiento por la Consejería; comunicar a la citada Delegación, en el plazo de diez días, cualquier modificación de los datos que deba conocer; facilitar la actividad inspectora de la Consejería; y poner a disposición de los turistas las hojas de quejas y reclamaciones que les sean solicitadas.

5. LA RED DE OFICINAS DE TURISMO DE ANDALUCÍA

5.1. Concepto, integración y funcionamiento

El D 202/2002 diferencia dos clases de oficinas de turismo en atención al régimen jurídico aplicable a la prestación de sus servicios: Las oficinas integradas en la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía (en lo sucesivo, ROTA) y las oficinas de turismo que no están integradas en dicha Red⁶⁰.

La ROTA es un sistema integrado por oficinas de turismo, tanto de titularidad pública como de titularidad privada, mediante la cual la Consejería competente en turismo garantiza una prestación del servicio de información turística homogénea y de calidad para potenciar la

⁵⁹ Regulado en la O de 23 de diciembre de 2013, por la que se aprueban los distintivos de las oficinas de turismo y los puntos de información turística de Andalucía y que diferencia entre los distintivos genéricos de esos establecimientos y el distintivo acreditativo de la integración de una oficina de turismo en la ROTA. Este último consiste en una placa con la marca de promoción turística de <<Andalucía>>, versión cromática mosaico, del Manual de Identidad Corporativa, y que se ha de situar bajo el referido distintivo genérico.

⁶⁰ Otras Comunidades Autónomas, como Cataluña, La Rioja o Castilla y León han creado también sus propias Redes de Oficinas de Turismo.

imagen turística de la Comunidad andaluza⁶¹. Su finalidad es coordinar y promover las actuaciones necesarias para ello y constituirse en medio de colaboración interadministrativa y con las diferentes entidades del sector turístico andaluz. En el ejercicio de estas tareas, la Red recibe la asistencia de la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, S.A.⁶².

En la ROTA se puede integrar cualquier oficina de turismo ubicada en territorio andaluz, y su inclusión es voluntaria con independencia de que su titularidad sea pública o privada. No obstante, aquellos establecimientos que pertenezcan a la Administración de la Junta de Andalucía se incluyen obligatoriamente en dicha Red, a solicitud de la entidad que la gestione. Para ello es necesario que la oficina de turismo esté previamente inscrita en el RTA. El procedimiento se inicia con la formalización de la solicitud normalizada de integración por el titular del establecimiento ante la Delegación correspondiente. En aquella debe constar el período y horario de apertura, los días, la relación del personal adscrito con indicación de su formación, así como los idiomas a utilizar en la atención al público. Transcurridos tres meses desde la presentación de la solicitud, sin recibir notificación alguna, se entenderá estimada por silencio administrativo positivo. La resolución de integración en la ROTA será anotada junto a la inscripción registral de la oficina.

Las oficinas de turismo integradas en la Red andaluza prestan la actividad o servicios de información turística respecto del conjunto de la Comunidad. En concreto informan sobre recursos, servicios, establecimientos, actividades y visitas turísticas de interés; distribuyen planos y material informativo sobre la oferta turística; facilitan catálogos, guías y acceso a los sistemas informáticos de la Administración turística andaluza; informan al turista sobre sus derechos y obligaciones así como de los mecanismos de defensa de que puede disponer; y ejercen cualquier servicio que, con carácter general, se les atribuya como oficinas de turismo, estén o no integradas en la Red.

Con independencia de que, reglamentariamente, se establezcan periodos y horarios de apertura para otros establecimientos de carácter estacional, las oficinas de turismo tienen libertad horaria para su funcionamiento aunque también es verdad que están obligadas a cumplir una serie de exigencias temporales: abrir obligatoriamente, como mínimo, cuatro horas diarias, de las que dos deben ser de diez a doce; permanecer abiertas, al menos, seis días a la semana, no pudiendo cerrar los sábados, domingos, días festivos, o día entre dos de los anteriores. Además de estas observaciones, las oficinas de turismo de temporada estival han de abrir como mínimo desde el 1 de junio hasta el 30 de septiembre;

⁶¹ Vid. M. CORCHERO PÉREZ, "Las oficinas de turismo: concepto, organización y funciones", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 30 (2007), p. 378. En ese sentido, el autor señala que las oficinas de turismo son una modalidad de los servicios administrativos de información a los ciudadanos.

⁶² Esta es la nueva denominación de la Empresa Pública de Turismo de Andalucía, S.A. (TURASA) tras fusionarse con la Empresa Pública de Deporte Andaluz, S.A. Adscrita a la Consejería de Turismo y Deporte, su objeto son las actividades relacionadas con la promoción y el desarrollo de la industria turística.

mientras que las ubicadas en estaciones de esquí deben prestar sus servicios, al menos, durante el periodo y horario de apertura de las instalaciones deportivas.

5.2. Deberes y derechos de las oficinas de turismo integradas en la Red

Las oficinas de turismo integradas en la Red andaluza están obligadas a cumplir los deberes generales que tienen como tales y a desempeñar la actividad de información turística; todo ello de acuerdo a las circunstancias exigidas reglamentariamente sobre el contenido del servicio de información, el personal que ha de prestar el servicio, y el periodo y horario de apertura. En cualquier caso, las oficinas de turismo de dicha Red deben de tener el suficiente personal como para atender la demanda de información que soliciten los turistas y garantizar la realización de ese servicio en dos idiomas extranjeros. Por último, también, están obligadas a exhibir el periodo y horario de apertura, tanto en el interior como en el exterior del establecimiento. El incumplimiento de estas obligaciones específicas podrá dar lugar a la suspensión de su integración en la Red, previa tramitación del oportuno expediente en el que se le dará audiencia al interesado.

En lo que se refiere a los derechos, las integrantes de la ROTA gozan, además de los generales previstos para cualquier oficina, de unos derechos singulares como consecuencia de su integración. En concreto pueden acceder a cursos de formación y reciclaje para su personal o de asesoramiento para la prestación de su actividad; utilizar los servicios telemáticos y las bases de datos sobre información turística elaborada por la Administración turística andaluza; usar en exclusiva el distintivo determinado reglamentariamente a tal efecto; y participar en los procedimientos de concesión de ayudas públicas o subvenciones para la adquisición de materiales o la mejora de sus instalaciones, convirtiéndose su integración en la Red en un requisito imprescindible para ello⁶³.

BIBLIOGRAFÍA

AURIOLES MARTÍN, A., *Introducción al Derecho Turístico*, 2ª edición, Tecnos, Madrid, 2005.

BLANQUER CRIADO, D.V., *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

CEBALLOS MARTÍN, M^a.M., “Los servicios de información turística y otros”, en S. FERNÁNDEZ RAMOS (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo del Sector Turístico*, Tecnos, Madrid, 2013.

CORCHERO PÉREZ, M. *Las oficinas de turismo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2007.
– “Las oficinas de turismo: concepto, organización y funciones”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 30 (2007).

⁶³ En este sentido hay que añadir que se consideran prioritarios los proyectos y actuaciones de estos establecimientos cuya titularidad corresponda a una entidad u organización de ámbito comarcal.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Régimen general de los servicios, establecimientos y empresas turísticas. La información turística. Los Establecimientos de restauración”, en AAVV *Estudios sobre el Derecho Andaluz del Turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2008.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Derecho Administrativo del Turismo*, 6ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2013.

GALLARDO CASTILLO, M^a.J., “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación”, *Documentación Administrativa*, nº 259-260 (2001).

GONZÁLEZ MORALES, J.C., “La Comisión Nacional de Turismo y las primeras iniciativas para el fomento del turismo: La industria de los forasteros 1905-1911”, *Revista de Estudios Turísticos*, nº 163-164 (2005).

MELGOSA ARCOS, F.J., “Régimen jurídico-administrativo de los guías de turismo”, en D.V. BLANQUER CRIADO (Dir.), *VI Congreso Universidad y Empresa: Turismo cultural y urbano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004

MORA RUIZ, M., “La ordenación de la oferta de los servicios turísticos”, en S. FERNÁNDEZ RAMOS (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo del Sector Turístico*, Tecnos, Madrid, 2013.

MUÑOZ MARTÍN, J.C., “La profesión de guía de turismo en el marco de la libre prestación de servicios. Sentencia TJCE de 22 de marzo de 1994, Asunto Comisión c.España”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 162 (1998).

PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. (Dir.), *Derecho Público del Turismo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2004.

PÉREZ GUERRA, R. (Coord.), *Derecho de las actividades Turísticas*, UOC, Barcelona, 2006.

– “La política turística europea y la Administración Turística del Estado”, en S. FERNÁNDEZ RAMOS (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo del sector turístico*, Tecnos, Madrid, 2013.

– “La intervención administrativa en el sector turístico español: la política turística”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 43-44 (2014).

PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M^a. M., “La configuración del Derecho del turismo autonómico español en el ordenamiento jurídico administrativo-constitucional”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 35 (2009).

SUBIRÓN MORENILLA, J.M., “El ejercicio de las profesiones tituladas y los guías de turismo”, en F.J. MELGOSA ARCOS, *Derecho y Turismo*, ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004.

Capítulo IX. LA ACTIVIDAD DE TURISMO ACTIVO

José María Pérez Monguió

Profesor titular de Derecho administrativo
Universidad de Cádiz

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN

2. SITUACIÓN DEL TURISMO ACTIVO Y SU IMPORTANCIA

3. LA REGULACIÓN DEL TURISMO ACTIVO

1. Escenario y fundamentos de la normativa
2. El turismo activo y el marco normativo andaluz
 - A) *Incorporaciones y modificaciones al régimen del turismo activo desde la aprobación de la Orden de 20 de marzo de 2003*
 - B) *Otras disposiciones que definen y afectan el desarrollo del servicio de turismo activo*
3. Delimitación del ámbito de objetivo de aplicación de la normativa de turismo activo y sus exclusiones

4. CONCEPTO DE TURISMO ACTIVO

1. Dificultades terminológicas y conceptuales para nominar las actividades turísticas-deportivas practicadas en la naturaleza y para fijar los caracteres esenciales que configuran el concepto
2. Concepto de *turismo activo* en las normas autonómicas
3. Elementos definidores del turismo activo en la legislación autonómica
4. Actividades que integran el turismo activo en Andalucía

5. EMPRESAS DE TURISMO ACTIVO

1. El régimen de las empresas de turismo activo en Andalucía
2. Requisitos exigibles para desarrollar actividades de turismo activo

3. Declaración responsable y Procedimiento de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía
 - A) *Sujetos obligados y excepciones*
 - B) *Requisitos*
 - C) *Lugar, forma de presentación y subsanación*
 - D) *Efectos de la declaración responsable: la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía*
 - E) *Consecuencias de la falta de presentación de la declaración responsable*
 - F) *Cese de la actividad y cancelación de la inscripción*

6. LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD EN LA PRÁCTICA DEL TURISMO ACTIVO

1. Consideraciones generales
2. El deber de información
3. Medidas destinadas a evitar los accidentes y preservar la integridad física de los usuarios
 - A) *El deber de información*
 - B) *Número mínimo de personal para cada actividad y de usuarios*
 - C) *Limitaciones para la práctica de la actividad*
 - D) *La participación de menores en actividades de turismo activo*
 - E) *Equipo y material*
4. Medidas para minimizar los daños que se hayan podido producir como consecuencia de la actividad
 - A) *Planes de emergencia*
 - B) *Formación del personal en primeros auxilios o socorrismo*
 - C) *Seguro de responsabilidad profesional*
 - D) *Otras medidas*

BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

El turismo como sector económico está en constante transformación tanto por las innovaciones que se van produciendo y sucediendo en el desarrollo de la actividad como por la iniciativa de los empresarios que compiten por un mercado limitado, impulsados por la propia demanda de los clientes que cada vez son más exigentes y no hacen girar su elección exclusivamente en el concepto de alojamiento.

La importancia central que se le otorgaba hace unos años al alojamiento en el análisis de la oferta y de la estructura empresarial ha perdido peso en la actualidad en favor de otras propuestas empresariales (actividades). Estas se erigen como elementos determinantes para la elección y/o selección de un destino turístico en cuanto que constituyen un valor

añadido a tener en consideración¹. De esta manera, podemos afirmar que la estrategia de competitividad turística regional descansa cada vez más en el énfasis puesto en la diferencia de los destinos y de los productos turísticos. Para desarrollar y materializar esta diferencia, como se ha manifestado, es preciso realizar un recuento de lo que tenemos, de cuáles son los principales valores del patrimonio territorial, de cada uno de los componentes del patrimonio natural, del patrimonio cultural y antropológico y de los valores más representativos y significativos del paisaje y el ambiente urbano del espacio turístico.

En consecuencia, el turista cada vez otorga una mayor relevancia al conjunto de actividades complementarias que le permiten, al margen del descanso, integrarse y ser protagonista de la acción; convirtiéndose en demandante de un «ocio activo en detrimento del turismo pasivo»².

Todo ello no significa que el «turismo pasivo» o más tradicional se encuentre debilitado³, pues continua como una parte significativa de la oferta, pero igualmente resulta palmario que el turista, busca una oferta más amplia, un producto que le permita combinar el reposo con otras actividades que le den la oportunidad de disfrutar y llenar su tiempo de ocio⁴. De esta manera, resultan considerables los esfuerzos realizados por los distintos operadores –Administraciones y empresarios– para poner en valor los distintos elementos significativos de las zonas, ya sean valores culturales –fiestas y costumbres populares, gastronomía, arte y monumentos– o medioambientales –paisajes, ríos, lagunas, valles, fauna, flora...–.

Dentro de los servicios que se ofrecen emergió con una gran fuerza «un servicio turístico» consistente en conjugar, en un sentido amplio y flexible, deporte, medio ambiente y turismo⁵, un servicio que aún es joven y que se encuentra, siguiendo a Mediavilla Saldaña, en proceso

¹ Los atractivos turísticos generalmente se resumen en las denominadas «diez eses»: *Sun, Sand, Sea, Shopping, Sanitary, Search, Scenery, Sanctuary, Saturnalia* y *Schooling*. Vid. A. L. Pereira y M. J. Félix, «Siglo XXI: nuevos valores, nuevas formas profesionales. Una perspectiva del ocio deportivo en la naturaleza integrado en el turismo», *www.efdeportes.com/ Revista Digital* - Buenos Aires - Año 8 - núm. 50 - julio de 2002.

² M. T. Peñalver Torres, «El turismo activo como alternativa y complemento al modelo turístico en la Región de Murcia», *Cuadernos de Turismo*, núm. 14 (2004), p. 180.

³ Recordemos que los datos relativos al año 2005 indican que aproximadamente el 70% de las pernoctaciones de los viajeros en Andalucía correspondía al ámbito litoral, el 20% a las ciudades de interior y el 10% al ámbito rural de interior.

⁴ Muestra de esta realidad es el concepto de *paquete turístico* en el que, al margen del viaje, en su caso, se contempla el alojamiento y una serie de actividades en las que el cliente asume un papel significativo al poder diseñar, al margen del contenido esencial, las actividades que desea realizar. Incluso es habitual a la hora de la elección de un alojamiento en cualquier lugar, que el mismo disponga de una amplia información de las actividades que se pueden desarrollar por ese entorno, los monumentos más significativos, los recursos naturales propios de la zona...

⁵ Véase, C. Fernández Rodríguez, *Derecho administrativo del turismo*, Marcial Pons, Barcelona, 2007, p. 28.

de consolidación⁶. Esta combinación no es extraña, aunque pudiera ser esta la impresión en una primera aproximación. Responde o es una manifestación de los valores actuales de la sociedad occidental⁷. Así, en primer lugar, encontraríamos una necesidad ancestral de estar en contacto con la naturaleza –como «contraposición a un orden mecanicista y monótono»⁸– vinculado, sin duda, al aprecio progresivo del medio ambiente y al aumento de la capacidad de la población para apreciar el valor en sí mismo del medio en el que desarrolla la actividad. En segundo lugar, se hallaría la voluntad de practicar deporte dentro de la cultura del «cuerpo sano», de la adquisición de hábitos saludables y como medio para liberar el estrés⁹, vinculado a la oportunidad de experimentar, en cierto sentido y con distintas intensidades, el espíritu de aventura y de riesgo. Y, en tercer lugar, como elemento aglutinador, estaría el turismo como forma de emplear el tiempo de ocio.

Este tipo de actividades, que integran desde el senderismo hasta el barranquismo o los paseos a caballo, han tenido su origen o mejor su explosión en el seno del turismo rural, pues constituían y constituyen el complemento o el aderezo ideal del alojamiento en estas zonas por la cercanía a los espacios relativamente vírgenes que facilitan la práctica de la actividad¹⁰, aunque como decíamos anteriormente, en numerosas ocasiones se accede

⁶ L. Mediavilla Saldaña, «La calidad técnica en el turismo de aventura», *Apuntes de Educación Física y Deportes*, núm. 116 (2014), p. 85.

⁷ A. Ruiz –«Las actividades físico-deportivas en la naturaleza en la región de Murcia: propuestas para la acción», *El Seminario sobre El Deporte en el siglo XXI: La formación deportiva y su contexto*, citado por M. T. Peñalver Torres en «El turismo activo como alternativa y complemento al modelo turístico en la Región de Murcia», *Cuadernos de Turismo*, núm. 14 (2004), p. 180– cita las causas que han despertado la creciente demanda de dichas actividades: respuesta a los deportes institucionalizados, acercamiento a la naturaleza, avances tecnológicos, búsqueda de riesgo y aventura, aumento de la cultura y tiempo libre, valor del aporte de aspectos educativos, impulso del *marketing* y la gestión privada, mayor tiempo de compromiso motor y el carácter utilitario y de ruptura con la rutina. El interés del sector turístico por las actividades deportivas en la naturaleza se debe, según Luque Gil –«La evaluación del medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza», *Cuadernos de Turismo*, núm. 12, pp. 131 y ss–, al aumento del tiempo libre y de la renta familiar, a la huida del medio urbano, a la atracción por el riesgo, al interés por una vida más sana y a la búsqueda de un contacto más directo con la naturaleza y el aire libre, penetración del fenómeno deportivo en la sociedad. Miranda Viñuelas ha encontrado una vinculación histórica entre el deporte y el turismo, J. Miranda Viñuelas, «Turista fascinado, deportista explorador. Vínculos entre deporte y turismo y sus repercusiones publicitarias y humanas», *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, núm. 11 (2015), pp. 69-74.

⁸ J. Miranda, E. Lacasa e I. Muro «Actividades físicas en la naturaleza: un objeto a investigar. Dimensiones científicas», *Apuntes Educación Física y Deportes*, núm. 41 (1995), p. 60.

⁹ En este sentido, R. Esteve Secall –«Análisis teórico de las relaciones entre el turismo y el deporte. Referencia especial a Andalucía», en *I Jornadas sobre Turismo y Deporte*, Junta de Andalucía, Consejería de Cultura, Instituto Andaluz del Deporte, 1995, p. 5–, auguraba: «como quiera que el deporte adquiere un papel creciente en la vida normal de las personas, también lo desempeñará en épocas vacacionales que se convierten incluso en periodos de consagración total a la práctica deportiva. Ya que no son las vacaciones un tiempo de descanso y reposo como lo fueron tradicionalmente, sino un periodo de regocijo o reposo personal ligado a la actividad deportiva».

¹⁰ Uno de los aspectos que los usuarios de turismo rural valoran positivamente es la práctica de deporte al aire libre. Véase la encuesta sobre la que se contienen los principales indicadores, en G. Cánoves Valiente, L. Herrera Jiménez y M. Villarino Pérez, «Turismo rural en España: paisajes y usuarios, nuevos usos y nuevas visiones», *Cuadernos de Turismo*, núm. 15 (2005), p. 72. En este sentido, los motivos que impulsan a los turistas a

al servicio turístico sin necesidad de pernoctar y ni siquiera en el marco de una empresa turística, como es el caso del senderismo por vías pecuarias o caminos rurales rehabilitados para ese fin. Sin embargo, la conjugación de deporte, turismo y ocio no es ni ha sido exclusiva de las zonas rurales de interior, sino que también se ha producido en zonas costeras como por ejemplo en Tarifa donde la práctica del *windsurf* ha constituido, ahora junto el *kitesurf*, el atractivo significativo de la zona¹¹. De hecho, como veremos posteriormente, es la actividad, con independencia de donde se desarrolle, la que determina la existencia de este «servicio turístico» pues igual consideración tiene la práctica, a los efectos que nos interesa, del piragüismo en el Guadalquivir a la altura de Sevilla que el practicado en el Pantano de los Hurones (Cádiz) o en el Parque Natural de Cabo de Gata (Almería).

Igualmente conviene precisar, antes de continuar, que las actividades de turismo deportivo, activo, de aventura, etcétera, si bien inicialmente se pudieron configurar como una oferta complementaria al denominado *turismo rural*, hoy en día, al menos en numerosas ocasiones¹², constituye el objetivo o el motor principal que impulsa a determinados turistas, transformándose el alojamiento o la restauración en una cuestión de naturaleza accesoria y complementaria, sin que ello signifique que sean irrelevantes, pues pueden llegar a ser el detalle que determine la elección de un destino u otro, siempre que ambos ofrezcan las mismas posibilidades de realización de la actividad¹³. Por tanto, si en un primer momento podía afirmarse sin género de dudas que el turismo rural favoreció el desarrollo del turismo activo, actualmente podemos aseverar que el turismo activo, en una relación de sinergia, ha impulsado el desarrollo y consolidación del turismo rural¹⁴.

decantarse por el turismo de naturaleza son descansar (38%), deporte (32%) y naturaleza (28%), cfr. *El turismo de naturaleza en España*, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2004, p. 7.

¹¹ Consciente de esta realidad, por ejemplo el Decreto Andalucía 20/2002, en su exposición de motivos, manifiesta que aunque el turismo rural y el turismo activo poseen rasgos claramente distintivos se ha considerado oportuno la regulación de ambas en una misma norma pues las dos tienen un fuerte elemento común, «como es que sus servicios son demandados preferentemente por turistas motivados por disfrutar del contacto con la naturaleza, aun cuando el segundo –el turismo activo– no tenga por qué realizarse exclusivamente en el medio rural».

¹² En este sentido Rivera Mateo cuando manifiesta: «las actividades recreativas “activas” pueden, por otra parte, constituirse en motivo principal del viaje y conformar un turismo específico de “vacaciones activas”, pero, otras veces, y de manera más frecuente, son más bien actividades secundarias como oferta complementaria de otras principales e integradas dentro de la oferta genérica de algunos destinos o segmentos turísticos, lo que complica aún más su delimitación», M. Rivera Mateo, «La oferta comercial de turismo activo de naturaleza en España: estructuración, tendencias recientes y contextualización territorial», *Turismo y Sociedad*, XVI (2015), p. 87.

¹³ En este sentido, Miranda Viñuelas señala: «la aventura buscada en todo tipo de turismo viene propiciada en numerosos casos por la práctica de estas actividades físicas en el medio natural. En un estudio realizado por Miranda y Andueza se contabilizaron los servicios ofrecidos por las empresas que ofrecían paraísos turísticos. Resultó sorprendente que el deporte era la oferta mayor, con un 57% seguida de las infraestructuras con un lejano 31%», J. Miranda Viñuelas, «Turista fascinado, deportista explorador. Vínculos entre deporte y turismo y sus repercusiones publicitarias y humanas», *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, núm. 11 (2015), p. 72.

¹⁴ En un sentido similar, Porras Lima –«Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 4. p. 180–, cuando manifestaba: «en principio las ofertas de turismo activo eran complementarias a otras ofertas turísticas en la

2. SITUACIÓN DEL TURISMO ACTIVO Y SU IMPORTANCIA

Las actividades físico-deportivas en el medio natural –más que en la naturaleza– han experimentado un auge muy relevante en los últimos años que arrojan unas cifras nada desdenables¹⁵ y que han supuesto la creación constante de empresas dedicadas al sector¹⁶.

Tabla 1

Nacimiento de las empresas de turismo activo

n = 106

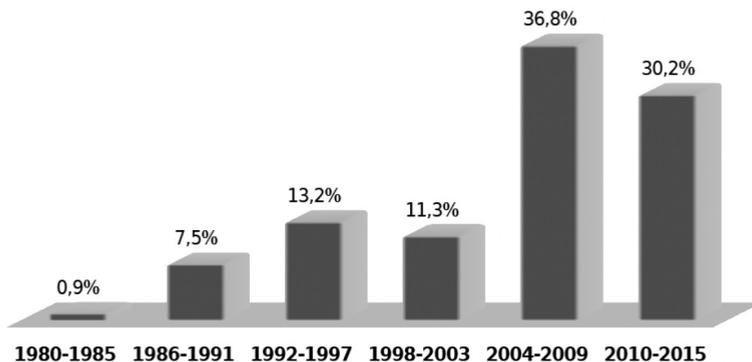


Gráfico 1

Fuente: ANETA, Encuesta sobre el turismo activo en España 2014.

Informe sobre el turismo activo en España 2014 (ANETA)¹⁷

naturaleza (turismo rural, camping, hostelería...), ya que la presencia de este tipo de actividades era importante a la hora de elegir destino para pasar ratos de ocio y tiempo libre. Sin embargo, hoy día no es así. La oferta de turismo activo ha tomado suficiente entidad y, por sí sola, se presenta como atractiva para la elección de un destino por parte de los visitantes turísticos».

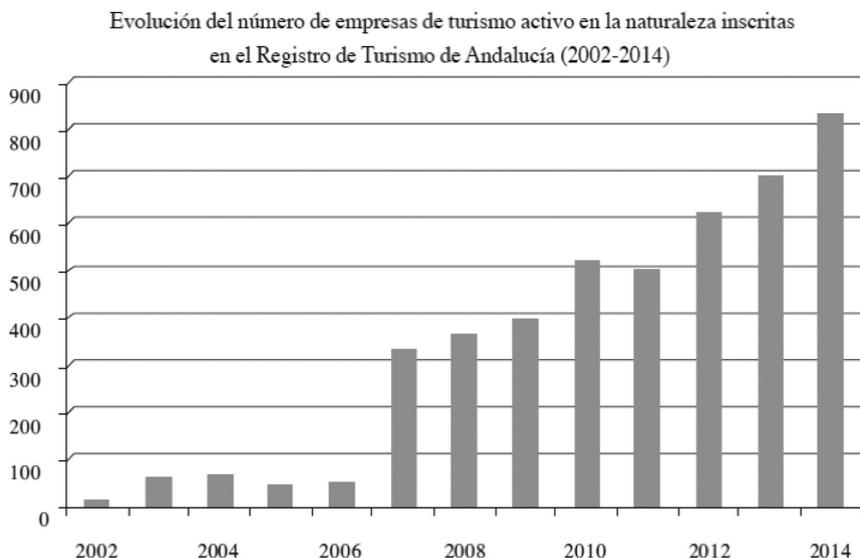
¹⁵ En 1994 se crea FITUR Activo en el que se reservaba por primera vez un espacio donde la oferta y la demanda de productos relacionados con el turismo deportivo tuvieran un lugar de encuentro. En aquella primera ocasión participaron las diecisiete Comunidades Autónomas, sesenta stands de expositores directos y unas trescientas empresas. En el año dos mil cuatro participaron 1.400 empresas de toda España que representaban 39 actividades diversas. Véase F. Porras Lima, «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», ob. cit., pp. 180-181.

¹⁶ Como una modalidad de turismo activo se encuentra el turismo de aventura que está creciendo de forma significativa. Así, el turismo de aventura en España atrajo más de siete millones de personas – <http://www.larazon.es/cultura/viajes/el-turismo-de-aventura-en-espana-que-atrae-a-m-EB560420#.Ttt17xOIKsUgSBo>– y según Adventure Travel Trade Association (ATTA), entidad que representa a más de 300 empresas especializadas en 69 países, genera 263.000 millones de dólares anuales.

¹⁷ En la web: <http://www.aneta.es/images/pdf/publicaciones/Informe%20TA%202014.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2016).

Por su parte, en Andalucía la evolución ha sido constante desde el año 2008 como puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 2¹⁸



Sin embargo, quedarse en estos datos sería perder la ocasión de conocer qué se encuentra detrás de estas cifras y el por qué del impulso de las Administraciones Públicas e interés de los empresarios¹⁹.

El motivo de esta progresión, desde la perspectiva de los operadores, como por otra parte suele ser habitual, no puede condensarse en un único factor pues confluyen distintos aspectos que han hecho confluír intereses muy diversos. Entre ellos se encuentran: la economía, la estabilización de la población y la conservación de la cultura y del medio ambiente.

En este sentido, resulta innegable que el factor económico ha sido determinante, ya que el turismo rural y las actividades que se han potenciado como valor añadido en el medio

¹⁸ Gráfico extraído del trabajo M. Rivera Mateo, M., «La oferta comercial de turismo activo de naturaleza en España: estructuración, tendencias recientes y contextualización territorial», *Turismo y Sociedad*, XVI (2015), p. 89.

¹⁹ En este sentido, es de destacar que alrededor de la mitad de las empresas analizadas han recibido subvenciones públicas, ya sea de programas europeos (25%) o ayudas municipales, autonómicas o estatales (21%). Véase, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *El turismo de naturaleza en España y su plan de impulso*, Madrid, diciembre 2004, p. 9. Este impulso del sector público continúa en la actualidad y como botón de muestra la noticia siguiente: «Asturias apuesta por el turismo activo en Fitur 2016», <http://www.lne.es/asturias/2016/01/20/asturias-apuesta-turismo-activo-fitur/1870995.html>.

natural han supuesto un dinamizador de la economía de regiones desfavorecidas y se han configurado como un verdadero yacimiento de empleo²⁰. Algunos autores, como Vázquez, afirman que el turismo en la naturaleza: «se organiza como un instrumento de revitalización de la economía local y su entorno natural concentrándose en un mayor entendimiento entre el medio rural y urbano»²¹.

En segundo lugar, e íntimamente vinculado al anterior, se halla el hecho de que favorece el arraigo de los residentes de las distintas poblaciones que ven en esta actividad una oportunidad que les permite no tener que buscar empleo en otros lugares²². Y, en tercer lugar, propicia la conservación de la cultura y de los recursos naturales de la zona ya que contribuye a apreciar un instrumento, un cauce para el desarrollo económico a través de unos recursos que ya se poseen *per se*.

Sin embargo, esta situación, aparentemente repleta de ventajas, también podría llegar a mostrar una cara menos atractiva que algunos autores se han apresurado a denunciar.

De esta manera, se ha evidenciado el riesgo de la excesiva mercantilización del medio²³, a la vez que se ha mostrado la posibilidad de que finalmente solo se beneficien de esta opción de negocio algunas localidades muy concretas al estar los espacios naturales de Andalucía en áreas muy desvertebradas y con escasas conexiones entre los distintos pueblos²⁴. Igualmente estos autores anuncian que se ha sobredimensionado el poder de catalizador en la economía de la zona de esta actividad. Estas reflexiones, aunque interesantes desde un punto de vista teórico, al menos hasta el día de hoy, no han llegado a situaciones extremas por varios motivos intrínsecos y extrínsecos de este servicio turístico como son:

²⁰ Como se manifiesta en el trabajo *El turismo de naturaleza en España y su plan de impulso*: «la tendencia de crecimiento del sector queda constatado en el crecimiento de la oferta de programación de turismo de naturaleza en los últimos tres años (2002, 2003 y 2004) que han experimentado el 63% de las empresas. Tan sólo en el 29% de los casos dicha oferta ha permanecido estable y en el 8% indica que ha decrecido», cfr. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *El turismo de naturaleza en España y su plan de impulso*, Madrid, diciembre 2004, p. 9. Igualmente resulta reseñable que el 65% de las empresas de turismo en la naturaleza entre los años 2001 a 2004 experimentaron un crecimiento en su facturación constante, mientras que un 32% reconoció que se habían mantenido estables y tan solo el 3% de las empresas analizadas reconoció haber sufrido un recorte en su facturación. Cfr. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, *El turismo de naturaleza en España y su plan de impulso*, ob. cit., p. 9.

²¹ J. Vázquez, «El Turismo ambiental: una forma de desarrollo», en AA.VV. (Coords. J. Pintassilgo y M. Teixeira), *Turismo- Horizontes alternativos*, Lisboa, Edições Colibri, 1998, pp. 145-157.

²² Véase, M. T. Peñalver Torres, «El turismo activo como alternativa y complemento al modelo turístico en la Región de Murcia», ob. cit., núm. 14 (2004), p. 183.

²³ F. Porras Lima, «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», ob. cit. p. 190.

²⁴ J. M^o Jiménez García, «Marco de actuación del deporte como dinamizador del turismo», en *I Jornadas sobre Turismo y Deporte*, Junta de Andalucía, Consejería de Cultura, Instituto Andaluz del Deporte, Málaga, 1995, p. 7.

- a) La política de infraestructuras de los últimos años, al menos en Andalucía, ha conseguido unir y cohesionar numerosos pueblos, eliminando progresivamente la dificultad de acceso. Sería presuntuoso afirmar que esta política de obras públicas ha sido el fruto o responde a la idea de favorecer el turismo rural y el acceso al medio natural, pues no es así, al menos en su totalidad, pero es innegable que el auge del desarrollo rural en los últimos años ha propiciado parte de la inversión y a la vez la inversión ha impulsado el desarrollo rural, produciéndose un fenómeno de retroalimentación.
- b) El turista que busca el ocio en la naturaleza no ve en la dificultad de acceso un *handicap* lo suficientemente significativo para impedir decantarse por una opción u otra, aunque es cierto que ante una idéntica oferta optará por la que más facilidades y ventajas le ofrezca.
- c) Pese a que el turismo en la naturaleza es un yacimiento de empleo y, por tanto, puede ser susceptible de una excesiva mercantilización, la realidad es que es un sector que por su propia idiosincrasia se encuentra limitado, pues difícilmente se podrá entender o calificar de turismo de masas.

Por otra parte, el riesgo que es denunciado con más frecuencia es el medioambiental, pues la práctica masiva o sin control de determinadas actividades pueden generar daños significativos al medio ambiente que, como bien ha resumido Porras Lima, pueden ser: compactación y erosión del suelo, efectos negativos sobre la fauna y la flora, progresiva polución ambiental, contaminación visual, desequilibrios demográficos, daños a la morfología del terreno, contaminación de las aguas o riesgo de incendios²⁵.

En este sentido, el *Manual de Ecotrans para la Mejora de la Calidad Ambiental en la Naturaleza* clasifica las actividades en virtud de su potencial impacto ambiental en tres niveles: a) Alto: acampada libre, caza, caza fotográfica, *golf*, todoterreno, safari, trial, visitas a cuevas, paracaidismo, vuelo con motor, descenso de barrancos, b) Medio: alpinismo, bicicleta de montaña, escalada, espeleología, montañismo, pesca, senderismo, turismo ecuestre, parapente, ala delta, vuelo sin motor, descenso de aguas bravas, hidrobob, hidrospeed, *rafting* y c) Bajo: cicloturismo, puenting, termalismo, turismo cultural, turismo educativo, aeromodelismo, globo, piragüismo, remo, *windsurf*, vela...²⁶. Sin embargo, como podemos observar, el *Manual* se refiere a la potencial peligrosidad y lo hace en términos abstractos u objetivos, pues el daño ambiental puede quedar condicionado a circunstancias muy variables como son el número de personas, el grado de concienciación de las mismas, el periodo del año –esta no es una cuestión baladí, pues en determinados periodos del año el tránsito de personas puede afectar a la fauna (época de reproducción) y la flora (en verano por el riesgo de incendio o en el momento de floración) de una forma significativa– o el espacio natural donde se realice la práctica. Por tanto, es difícil y complejo proceder a

²⁵ F. Porras Lima, «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», ob. cit. p. 192.

²⁶ <http://www.ecotrans.org/>

una evaluación del potencial daño ambiental *a priori* y, en términos genéricos, derivado del turismo activo, sin que ello impida clasificar de alto impacto ambiental algunas actividades como podrían ser la práctica de deportes de motor en el medio natural esencialmente todoterrenos, *quads* y motocicletas; deportes o actividades que producen una tensión manifiesta entre deporte, ocio y medio ambiente y, por tanto, las garantías de protección del medio deben ser mayores²⁷.

En consecuencia, en este punto es donde debe entrar el Derecho y articular los mecanismos necesarios para lograr un turismo sostenible y de calidad.

3. LA REGULACIÓN DEL TURISMO ACTIVO

3.1. Escenario y fundamentos de la normativa

La regulación del turismo activo es relativamente reciente y ha sido generalmente a través de reglamentos a las leyes del turismo autonómicas²⁸. De hecho, la gran parte de las leyes de turismo, hasta bien entrado el nuevo milenio, no habían contemplado referencia específica alguna a este tipo de actividades²⁹ y otras lo han hecho a través de otros términos o incluso de manera muy genérica incluidas en el seno de actividades complementarias o de otras empresas turísticas³⁰. Un ejemplo podría ser la Comunidad Gallega que en la

²⁷ Véase, M. Gámez Mejías, «La regulación de la práctica de deportes de motor en el medio natural. Un ejemplo de tensión entre deporte y medio ambiente», *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*, núm. 21 (2007), pp. 15-33.

²⁸ En el trabajo *El turismo de naturaleza en España y su plan de impulso*, Madrid, diciembre 2004 (p. 8), se realiza un breve análisis de la legislación y se concluye que, en líneas generales, se trata de una normativa: Necesaria para regular un sector creciente en el conjunto de la oferta turística; Escasa, ya que únicamente se ha desarrollado en ocho Comunidades Autónomas; Muy reciente, la mayor parte se han promulgado en los últimos cinco años; Que genera importantes desigualdades territoriales; Sujeta a numerosas modificaciones y que, en general, no cuenta con adecuada participación del sector empresarial en la fase de redacción; La administración turística no cuenta con recursos técnicos, humanos y materiales, suficientemente especializados; Existe confusión en cuanto a la definición de turismo activo y sus actividades; La obligatoriedad de los seguros tiene diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas.

²⁹ Una de las excepciones podría ser la Ley La Rioja 2/2001 que, en su artículo 22.3, se refiere expresamente a las actividades de turismo activo, sin embargo, debemos indicar que este apartado es una incorporación que se realizó a través del artículo 37 de la Ley 13/2005. Con posterioridad sí se han aprobado leyes que tenían apartados específicos dedicados al turismo activo, véase, por ejemplo, el título IV, capítulo VI de la Ley Aragón 6/2003.

³⁰ Una de las primeras leyes autonómicas que contempló el término de *turismo activo* fue la Ley Madrid 1/1999 [art. 47.1.f)]. La Ley Cataluña 13/2002 establece: «tendrán la consideración de otras actividades de interés turístico todas aquellas que, siendo ofrecidas o realizadas por empresas turísticas, con carácter profesional y mediante precio, contribuyen a dinamizar el sector turístico, como por ejemplo, a título indicativo, los deportes de aventura, las estaciones de esquí, los puertos náuticos, los campos de golf...» (art. 62.2) y, como puede apreciarse, opta por un término distinto *deportes de aventura*, actividad que después ha sido regulada reglamentariamente por el Decreto 56/2003, de 20 de febrero, que regula las actividades físico-deportivas en el medio natural y por la Orden PRE/361/2004, de 6 de octubre.

Ley 9/1997, en su redacción primera, se refería a empresas relacionadas con el turismo deportivo: caza, pesca, hípica, *golf*, piscinas, clubes náuticos y aeronáuticos, alquiler de embarcaciones a vela, canoas, lanchas, tablas de *windsurf* y *surf*, nieve y demás actividades deportivas [art. 25.2.g] y no sería hasta el Decreto Galicia 42/2001 cuando se mencionaría al turismo activo y se procedería a una regulación homogénea. O la propia Comunidad de Andalucía, en cuya derogada Ley 12/1999 solo existía una referencia a las actividades complementarias y no fue hasta el Decreto 20/2002 cuando se procedió a la regulación y empleo del término por primera vez de *turismo activo*³¹.

Tabla 3
Normativa autonómica reguladora del turismo activo

Comunidad Autónoma	Ley	Reglamentos
Andalucía	Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del turismo en Andalucía [arts. 28.1.d), 37.1.e) y 39].	Decreto 20/2002, de 29 de enero, de turismo rural y turismo activo. Orden de 20 de marzo de 2003, por la que se establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo. Resolución de 24 de marzo de 2014, de la Delegación Territorial de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente en Cádiz, relativa a la designación de lugares para la práctica de las actividades de surf, kitesurf, windsurf y deportes asimilados a estos, desarrollados por empresas de turismo activo y ecoturismo, dentro del ámbito del Parque Natural del Estrecho.
Aragón	Decreto legislativo 1/2013, de 2 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón [arts. 57 y 58].	Decreto 55/2008, de 1 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de Turismo Activo.
Asturias	Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo en el Principado de Asturias [art. 24.d) y 53].	Decreto 111/2014, de 26 de noviembre, de turismo activo.
Baleares	Ley 8/2012, de 19 de julio de turismo de Illes Balears (art. 61 y 62)	Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Illes Balears, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos, dictado en desarrollo de la Ley 8/2012, de 19 de julio, de Turismo de las Illes Balears (arts. 120 a 124)

³¹ Algunas leyes autonómicas, entre las que cabría citar la derogada Ley Extremadura 2/1997, en su artículo 39, bajo la rúbrica *Otras empresas turísticas*, añadía aquellas que incluyen entre sus actividades, entre otras, las deportivas y medioambientales y el artículo 35 Ley Madrid 1/1999 no han procedido aún a la regulación de esta materia de forma unitaria y homogénea.

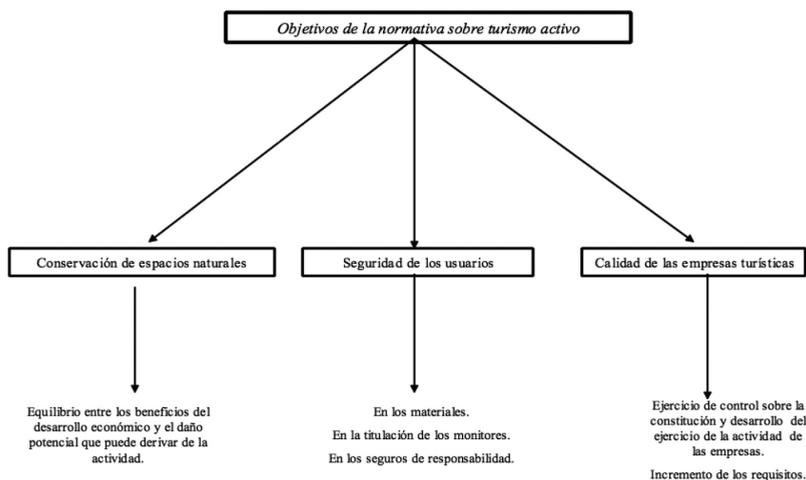
Comunidad Autónoma	Ley	Reglamentos
Canarias	Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación y promoción del turismo en Canarias [arts. 5.1.c) y 54.d)].	*La disposición adicional sexta incorporada por el 15.6 de la Ley 9/2014, bajo la rúbrica, <i>Régimen jurídico del turismo activo y complementario</i> , dispone que: «Reglamentariamente se establecerá el régimen jurídico para desarrollar actividades de turismo activo y complementario, tanto por empresas, particulares u otras entidades públicas y privadas»
Cantabria	Ley 5/1999, de 24 de marzo, del Turismo [arts. 4.2 y 15.3.f)].	
Castilla-La Mancha	Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del turismo en Castilla-La Mancha [arts. 8.d) y 19].	Decreto 77/2005, de 28 de junio de 2005, de Ordenación de las Empresas de Turismo Activo.
Castilla y León	Ley 14/2010, de 9 de diciembre, del turismo en Castilla y León (arts. 21, 26, 28 y 45 a 47)	Decreto 96/2007, de 27 de septiembre, por el que se regula la ordenación de las empresas de turismo activo en Castilla y León. Orden CYT 1865/2007, de 15 de noviembre, por el que se desarrolla el Decreto 96/2007.
Cataluña	Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña (art. 62).	Decreto 56/2003, de 4 de febrero, por el que se regula las actividades físico-deportivas en el medio natural. Orden PRE/361/2004, de 6 de octubre, modifica el catálogo de actividades físico-deportivas en el medio natural.
Extremadura	Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura (art. 82)	
Galicia	Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia [arts. 88 y 94.2.a)].	Decreto 42/2001, de 1 de febrero, de refundición en materia de agencias de viajes, guías de turismo y turismo activo (arts. 42 a 51 y disposiciones adicionales 1ª, 2ª y transitoria 3ª y final 2ª).
Madrid	Ley 1/1999, de 12 de marzo, de ordenación del turismo de la Comunidad de Madrid [arts. 35 y 47.1.f)].	
Murcia	Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia (arts. 21, 37 y 40 a 42).	Decreto 320/2007, de 19 de octubre, que regula las empresas de turismo activo de la Región de Murcia.
Navarra	Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de turismo de Navarra (art. 28).	Decreto Foral 288/2004, de 23 de agosto, por el que se aprueba el reglamento para el ejercicio de la actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural.
País Vasco	Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo (arts. 72 a 74).	
La Rioja	Ley 2/2001, de 31 de mayo, del turismo de la Rioja (art. 22).	Decreto 14/2011, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja (arts. 206 a 2015)
Valencia		Decreto 22/2012, de 27 de enero, regulador del turismo activo en la Comunidad Valenciana.

Los argumentos que han impulsado y que sustentan la aparición de la regulación de este tipo de actividades son muy variados, como se puede apreciar en los preámbulos de los distintos reglamentos³². Sin embargo, todos coinciden en considerar el auge de la actividad

³² *Decreto Castilla y León 96/2007*: «[...] ante el enorme auge que han experimentado las actividades del conocido como «turismo activo», que han implicado, por un lado, un incremento de visitantes interesados en la práctica de este tipo de actividades, y por otro, un aumento de las empresas que se dedican a la organización de las mismas, hacen que en este momento se considere oportuno el dictado de la presente norma. Este Decreto pretende acometer una regulación de dicho sector, determinando los requisitos que deben cumplir las empresas que se dediquen a la realización de este tipo de actividades, con el objeto de generar un clima de confianza en los usuarios turísticos. Ello implicará un aumento de la demanda de estos productos, así como de la seguridad jurídica para un colectivo empresarial estructurado, permitiendo así el disfrute del extenso y extraordinario patrimonio natural existente en la Comunidad de Castilla y León, garantizando asimismo el respeto a los recursos naturales. La heterogeneidad de las actividades que pueden realizar las empresas de turismo activo dificulta una regulación minuciosa, por lo que en esta Norma se recogen los requisitos generales que tienen que cumplir las mismas, para garantizar la seguridad e integridad de quienes practican las actividades que prestan, con el máximo respeto a los espacios naturales de Castilla y León, y persiguiendo al tiempo una exigencia de calidad que se demanda en los mercados actuales». *Decreto Galicia 42/2001*: «la práctica del turismo activo que tiene como escenario la propia naturaleza comportó una ampliación de la oferta turística en determinadas comarcas de Galicia, un hecho que ocasionó un aumento considerable de visitantes interesados en este tipo de actividades, como consecuencia de las nuevas demandas sociales. Ante el incremento creciente de las mismas y su enorme interés como nuevo producto turístico, se considera necesario establecer una serie de medidas exigibles a las empresas que las promuevan, con la finalidad de elevar el nivel y las garantías de seguridad en su práctica. De esta manera, este Decreto incorpora una serie de medidas orientadas directamente a proteger los derechos y los intereses económicos de los usuarios que practiquen estas actividades». *Decreto Murcia 320/2007*: «en este sentido la creciente evolución de la demanda turística hacia actividades ligadas a la naturaleza, unida a la riqueza del patrimonio natural y cultural con que cuenta nuestra Región, ha dado lugar al desarrollo de una extraordinaria oferta para la práctica de actividades que conforman el denominado turismo activo y de aventura. Por ello se ha considerado necesario una ordenación de las actividades que conforman dicho turismo y de las empresas que las organizan, al objeto de incrementar el nivel y las garantías de seguridad en la práctica de las citadas actividades, bajo la denominación de empresas de turismo activo». *Decreto Castilla-La Mancha 77/2005*: «el sector turístico de Castilla-La Mancha no ha cesado en su desarrollo en los últimos años, llegando a tener tanto cuantitativa como cualitativamente una creciente importancia en la economía de nuestra Comunidad Autónoma. No obstante, ese protagonismo creciente debe encauzarse dentro de un marco de desarrollo sostenible, favoreciendo iniciativas que respeten el medio ambiente, toda vez que coadyuvan al desarrollo económico de las zonas donde se producen tales iniciativas. En este sentido, la instalación de empresas dedicadas al subsector turístico conocido como «turismo activo», que tanto auge está experimentando en los últimos tiempos, representa quizá uno de los mejores ejemplos de desarrollo sostenible, ya que se sirven de la naturaleza, respetándola, para la realización de actividades económicas beneficiosas para la comunidad y enriquecedoras para los visitantes». *Decreto Andalucía 20/2002*: «en base a ello, el presente Decreto reconoce como servicio turístico al conjunto de actividades que integran el turismo activo que, caracterizadas por su relación con el deporte, se practican sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la naturaleza en el medio en el que se desarrollen, a las cuales les es inherente el factor riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o destreza. El motivo de tal reconocimiento se debe al hecho indiscutible de que su disfrute como recurso turístico ya es una característica en las sociedades industriales de nuestro entorno cultural. La práctica de nuevos, y no tan nuevos, deportes que se caracterizan por la utilización de los recursos que ofrece la naturaleza por parte del público en general y, en particular, por el o la turista, para ocupar el tiempo libre, incitados por las ofertas de empresas dedicadas a organizar dichas actividades, hace preciso que la Administración de la Junta de Andalucía establezca los mecanismos legales que permitan proteger bienes jurídicos tan relevantes como la seguridad de turistas, terceros que practican las actividades en el marco de las empresas de turismo activo, y el respeto y conservación del medio natural, los hábitat y ecosistemas, favoreciendo el desarrollo sostenible». *Decreto Navarra 288/2004*: «teniendo en cuenta la creciente demanda social respecto de las actividades que conforman el turismo activo, a la vez que implican un avance económico de zonas de escaso poder de crecimiento, puede acarrear un deterioro del medio natural en el que se realizan, se hace necesario establecer los medios oportunos para alcanzar el equilibrio entre los beneficios del desarrollo económico, el daño potencial que la realización de estas actividades puede comportar para el medio en el que se llevan a cabo, y la necesidad de garantizar la seguridad de las personas que las practican».

como uno de los motivos de la regulación, tanto, como manifiesta el Decreto Castilla y León 96/2007, por el incremento de visitantes interesados en la práctica de este tipo de actividades, como por el aumento de las empresas que se dedican a la organización de las mismas. Este hecho deja al descubierto cómo las actividades de turismo activo no han pasado desapercibidas a los ojos de las Administraciones que han visto en las mismas un medio o un instrumento importante y significativo para la promoción de la actividad turística en los distintos territorios. Sin embargo, esta misma apreciación ha conducido a las Administraciones Públicas a observar algunos riesgos que pueden hacer peligrar este servicio turístico como son la falta de seguridad en la práctica de algunas actividades, la no adecuación de las empresas que prestan los servicios, ya sea por los materiales empleados como por la inadecuada formación de su personal, o incluso el potencial daño al medio ambiente³³. Para evitar todos estos riesgos, la regulación hace descansar sobre las denominadas *empresas de turismo activo* una serie de obligaciones que garanticen o al menos minimicen los riesgos derivados de la práctica de las mismas³⁴ y que aseguren, a su vez, unos estándares de calidad en el personal y en el material³⁵.

Tabla 4



³³ Véanse, entre otros, G. Del Toro Vega, «La Praxis de turismo activo en entornos naturales: Conceptualización e identificación», *Acción Motriz*, núm. 5 (2010), pp. 43-58; J. López Rubio y M. Marchante Lara, «El Turismo Activo y de Naturaleza en los Espacios Protegidos de Andalucía: Un Ejemplo de Turismo Sostenible», *Revista de economía, sociedad, turismo y medio ambiente: RESTMA*, núm. 12 (2011), pp. 35-56, y F. López Bustos, «Disciplina deportiva, protección del medio ambiente y turismo activo», *Revista andaluza de derecho del deporte*, núm. 2 (2007), pp. 267-272.

³⁴ Un ejemplo de este hecho son los seguros de responsabilidad civil que deben suscribir y que veremos en el epígrafe sexto del presente capítulo.

³⁵ E. Inglés Yuba y J. Seguí Urbaneja –«Estudio comparativo del ordenamiento jurídico del turismo activo y las actividades deportivas en el medio natural en la España de la Comunidades Autónomas», *Acciones e investigaciones sociales*, núm. 31 (2012), p. 164-165– extraen que los principales los tres principales criterios utilizados por la Comunidades Autónomas para justificar la regulación del turismo activo: a) protección del consumidor, b) la protección del medio ambiente y c) la seguridad de los usuarios.

3.2. El turismo activo y el marco normativo andaluz

La referencia al turismo activo no existía en la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía y solo en el artículo 27.2 se preveía, a los efectos de serles de aplicación la Ley y sus normas de desarrollo, que «reglamentariamente podrá reconocerse carácter turístico a cualquiera otros servicios distintos de los señalados en el apartado anterior –alojamiento, restauración, intermediación, información y de acogida de eventos congresuales– y que sean susceptibles de integrar la actividad turística». En coherencia con este precepto, los apartados h) e i) del artículo 34.1 de la Ley 12/1999 disponían que serían objeto de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía tanto la oferta complementaria de ocio, como cualquier otro establecimiento o sujeto cuando, por su relación con el turismo, así se determine reglamentariamente. Estos argumentos fueron los esgrimidos por el Ejecutivo para reconocer como servicio turístico al conjunto de actividades que integran el turismo activo³⁶.

El Ejecutivo andaluz optó por regular el turismo rural y el turismo activo en el Decreto 20/2002, siguiendo el ejemplo o el modelo del Decreto 31/1997, de 23 de abril, por el que se regulan los alojamientos y actividades en el medio rural de Cantabria³⁷, al considerar: que «ambos tienen un fuerte elemento común, como es que sus servicios son demandados preferentemente por turistas motivados por disfrutar del contacto con la naturaleza». Ese argumento de política normativa no parecía muy sólido pues, desde la exposición de motivos

³⁶ Uno de los antecedentes que influyeron e incluso podemos decir que dio origen a la normativa de turismo activo es el Plan SENDA de 1999. Este Plan fue impulsado desde la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, con el fin de dar respuesta a las necesidades de planificación y coordinación detectadas en torno a las actividades turísticas desarrolladas en el espacio rural, necesidades que no solo fueron apreciadas en el seno de la Administración, sino que habían venido siendo objeto de reclamación por el conjunto de actores intervinientes en la actividad. El Plan dedica el epígrafe 3.B a las actividades de ocio en el medio rural y manifiesta: «la oferta de actividades deportivas y de ocio, con muy diferentes grados de dificultad y riesgo, conoce en los últimos años un crecimiento constante. La existencia de una variada oferta, profesional y de calidad es un elemento importante para lograr la madurez del segmento turístico en el espacio rural andaluz. Las características de un estimable sector de la demanda en búsqueda de unas vacaciones en contacto con la naturaleza, hacen aún más interesante el desarrollo de esta oferta de cara a una recualificación global del producto turístico en estos territorios. Sin embargo, el gran interés estratégico de la existencia de ofertas de este tipo no debe obviar la necesidad de que las actividades ofertadas, cuenten con estándares de seguridad suficientes, y los monitores responsables de ellas con la cualificación y profesionalidad suficientes para llevarlas a cabo con total garantía, todo lo cual es responsabilidad de las entidades y organismos diferentes de la administración turística y deportiva, en coordinación y colaboración técnica con las federaciones y asociaciones especializadas en estas actividades. En definitiva, a nadie se oculta que el desarrollo de buena parte de las mismas forman parte de lo que, globalmente, entendemos como turismo. Por lo tanto, el objetivo pretendido no ha de ser otro que el de facilitar la inclusión de estas actividades en el Registro de Establecimientos y Actividades Turísticas». La línea de actuación fruto de estas consideraciones fue: «establecer reglamentariamente los estándares y acreditaciones necesarias para la inscripción de las actividades de ocio y deportivas al aire libre en el REAT, en colaboración con las federaciones deportivas y asociaciones especializadas».

³⁷ Decreto que fue derogado por la disposición derogatoria del Decreto 83/2010, de 25 de noviembre, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

del propio Decreto, se reconoce que el «turismo en el medio rural y el turismo activo poseen rasgos claramente distintivos, el primero constituye un turismo genérico mientras que el segundo es un turismo específico». Todo ello sin olvidar que el turismo activo no tiene por qué realizarse exclusivamente en el medio rural³⁸, al igual que los usuarios del turismo rural no necesariamente optan por realizar actividades encuadrables en el marco del turismo activo ni al revés.

El Decreto dedica el tercer título al turismo activo con el fin de concretar, en primer lugar, los requisitos para poder inscribir en el Registro de Turismo de Andalucía las empresas que organicen actividades de turismo activo, requisitos que tienen por propósito garantizar un servicio turístico de calidad y alcanzar un adecuado nivel de seguridad en unas actividades en las que el factor de riesgo está presente en mayor o menor medida y, en segundo lugar, se abordan las medidas relativas al uso y al fomento administrativo de los senderos y caminos rurales. En el cuarto título, se establecen disposiciones comunes referentes a las obligaciones de las empresas turísticas y a las medidas de fomento y promoción. Para concluir, el Decreto se cierra con una serie de anexos y concretamente en el quinto se recogen las actividades de turismo activo y en el sexto los requisitos para obtener la condición de Director técnico y monitor de turismo activo.

En ejecución de la posibilidad que preveía el propio Decreto, en su artículo séptimo, bajo la rúbrica, *Respeto al medio ambiente*, se aprobó la Orden de 20 de marzo de 2003, por la que se establecen las obligaciones y las condiciones medioambientales para la práctica de las actividades que integran el turismo activo.

A) *Incorporaciones y modificaciones al régimen del turismo activo desde la aprobación de la Orden de 20 de marzo de 2003*

El marco descrito en el epígrafe anterior no sufriría modificación de gran calado hasta el año 2010, sin perjuicio de la derogación del artículo 24, procedimiento de inscripción, del Decreto 20/2002 por el Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y

³⁸ De hecho, las últimas normas que se han ido publicando en los distintos boletines y diarios oficiales de las distintas Comunidades Autónomas han optado por dar un tratamiento independiente al turismo activo. Véanse, en este sentido, Decreto 92/2002, de 11 de julio, regula el turismo activo en el Principado de Asturias, Decreto 77/2005, de 28 de junio, por el que se regulan las empresas de turismo activo en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, Decreto 96/2007, de 27 de septiembre, que regula la ordenación de las empresas de turismo activo de la Comunidad de Castilla y León, Decreto 55/2008, de 1 de abril, por el que se aprueba el reglamento de las empresas de turismo activo en la Comunidad Autónoma de Aragón y Decreto 320/2007, de 19 de octubre, por el que se regulan las empresas de turismo activo en la Región de Murcia, Decreto 22/2012, de 27 de enero, regulador del turismo activo en la Comunidad Valenciana y Decreto 111/2014, de 26 de noviembre, de turismo activo en el Principado de Asturias. También es cierto que en algunas Comunidades, como es el caso de Navarra, el turismo activo se ha regulado conjuntamente con el cultural como puede verse en el Decreto Foral 288/2004, de 23 de agosto, por el que se aprueba el reglamento para el ejercicio de la actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural y en algunos casos se ha incluido dentro de un reglamento general, como es el caso de La Rioja, a través del Decreto 14/2011, de 4 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 2/2001, de 10 de octubre, de Turismo de La Rioja.

funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía [disp. derog. Única. 1.c)]³⁹. De esta manera, la primera gran modificación fue consecuencia de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como *Directiva de Servicios*⁴⁰. En la citada disposición se establece el marco jurídico dentro de la Unión Europea para eliminar las trabas injustificadas o desproporcionadas al acceso y ejercicio de una actividad de servicios, siendo el fin perseguido eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores en los Estados miembros y a la libre circulación de servicios entre los mismos, así como garantizar, tanto a los destinatarios como a los prestadores de servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de estas dos libertades fundamentales.

Con el propósito de ajustar la normativa andaluza a este nuevo escenario, entre otras normas, el Ejecutivo Andaluz aprobó el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior. Este Decreto afectó de manera muy significativa al Decreto 20/2002, fundamentalmente, como deja de manifiesto la exposición de motivos, a «aquellos preceptos relacionados con la actividad de turismo activo, desapareciendo la exigencia de requisitos no turísticos y reforzándose la obligación de ofrecer información a las personas usuarias por parte de las entidades prestadoras del servicio».

Tabla 5.
Modificaciones del Decreto 20/2002

	Modifica	Deroga
Decreto 20/2002	Decreto 80/2010: Art. 22 Turismo activo. Art. 23 Requisitos exigibles para desarrollar actividades de turismo activo Art. 26 Obligaciones de las empresas de turismo activo. Art. 29 Información Art. 31 Federaciones deportivas andaluzas.	Decreto 35/2008: Art. 24. Procedimiento de inscripción Decreto 80/2010: Art. 25 Requisitos previos al inicio de la actividad Art. 27 Monitores/as Disp. Trans. Quinta.– Coberturas mínimas obligatorias de los contratos de seguro a suscribir por las empresas turísticas que organicen actividades de turismo activo. Disp. Trans. Sexta.– Directores/as técnicos/as y monitores/as de turismo activo. Disp. F. Primera.– Deber de las personas titulares de las empresas turísticas que organicen actividades de turismo activo de suscribir un seguro de responsabilidad civil.

³⁹ El Decreto 35/2008 ha sido derogado por el Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía.

⁴⁰ La Directiva fue transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La siguiente aportación se producirá con el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban las medidas de agilización administrativa, en cuyo capítulo II, sección III, *Actividades de uso público, turismo activo y ecoturismo*, contemplaba la regulación de esta materia distinguiendo entre Actividades sometidas a autorización (art. 8), Actividades sujetas a comunicación previa (art. 9), Actividades de libre realización (art. 10) y, por último estableciendo Condiciones para el desarrollo de las actividades de uso público, turismo activo y ecoturismo (art. 11). Una regulación con grandes aciertos que finalmente ha caído en saco roto al ser declarado nulo todo el Decreto 15/2011, ya en el año 2013, por la resolución de la demanda presentada por la Sociedad Española de Ornitología⁴¹ que fue resuelto definitivamente por las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5), de 16 y 23 de febrero de 2016 (*RJ 2016\686* y *RJ 2016\2070* respectivamente). En este campo también es necesaria la mención al Decreto 23/2012, de 14 de febrero, que regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats, un reglamento de la Ley 8/2003, de protección de la flora y la fauna. Un Decreto que incorpora un capítulo, concretamente el quinto, a las actividades tradicionales, de ocio, deporte y turismo activo y en el que se abordan cuestiones como la circulación de vehículos a motor en el medio natural y las limitaciones generales y particulares en virtud de la actividad.

Tabla 6
Incorporaciones al régimen del turismo activo en Andalucía

Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos	<p>Artículo 8. Actividades sometidas a autorización</p> <p>Artículo 9. Actividades sujetas a comunicación previa</p> <p>Artículo 10. Actividades de libre realización</p> <p>Artículo 11. Condiciones para el desarrollo de las actividades de uso público, turismo activo y ecoturismo</p>	Aclaración: Este Decreto fue declarado nulo por las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5), de 16 y 23 de febrero de 2016
Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía	<p>Art. 28.1.d) contempla al turismo activo como un servicio y lo define.</p> <p>Título IV de la Ley 13/2011, <i>Derechos y obligaciones de las personas usuarias de servicios turísticos y de las empresas turísticas</i>.</p> <p>Art. 37.1.e): establece la obligación de las empresas de turismo activo a la inscripción en el citado Registro</p> <p>Art. 39: establece la obligación de suscribir seguro de responsabilidad civil.</p>	

⁴¹ Sentencia 1049/2013, de 12 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª).

Decreto 23/2012, de 14 de febrero, regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats	<p style="text-align: center;"><i>Capítulo V. Actividades tradicionales, de ocio, deporte y turismo activo</i></p> <p>Artículo 54. Actividades tradicionales, de ocio, deporte y turismo activo Artículo 55. Circulación de vehículos a motor en el medio natural Artículo 56. Limitaciones de carácter general Artículo 57. Limitaciones particulares</p>
Resolución de 24 de marzo de 2014, por la que se designan los lugares para la práctica de las actividades de surf, kitesurf, winsurf y deportes asimilados a estos desarrollados por empresas de turismo activo y ecoturismo, dentro del ámbito del Parque Natural del Estrecho.	

La siguiente gran aportación se producirá de la mano de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre del turismo de Andalucía, en la que se incluye el turismo activo y se le define como un servicio turístico que consiste, siguiendo la redacción del artículo 4 del Decreto 20/2002, en «la organización de actividades de turismo activo, siendo éstas las relacionadas con actividades deportivas que se practiquen sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la naturaleza en el medio en el que se desarrollen, a las cuales les es inherente el factor riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o destreza [...]» [art. 28.1.d)]. Esta incorporación supone un paso adelante en relación a la omisión a este tipo de servicio de la Ley 12/1999. De esta forma, el turismo activo está sujeto, de manera específica, al título IV de la Ley 13/2011, *Derechos y obligaciones de las personas usuarias de servicios turísticos y de las empresas turísticas*, al igual que al capítulo II, *Registro de Turismo de Andalucía*, del título V, al establecer la obligación de las empresas de turismo activo a la inscripción en el citado Registro [art. 37.1.e)] y la obligación de suscribir seguro de responsabilidad civil (art. 39).

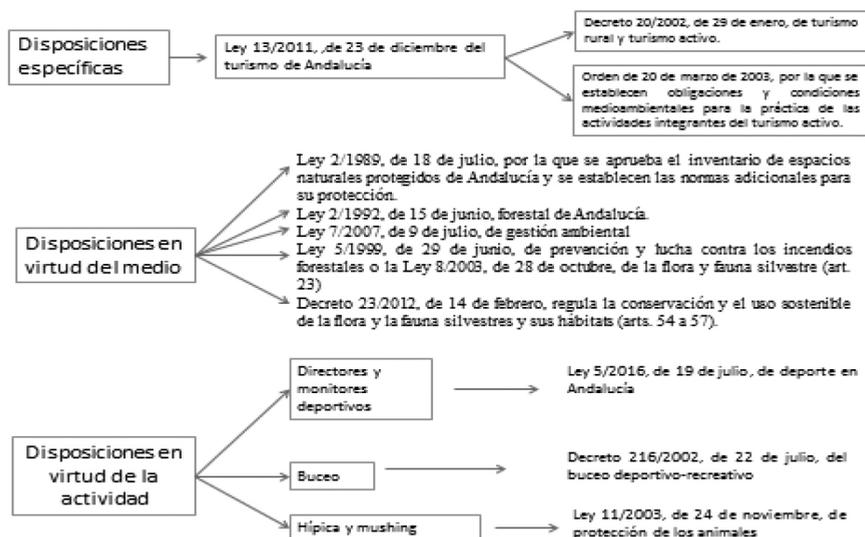
B) Otras disposiciones que definen y afectan el desarrollo del servicio de turismo activo

El conjunto de disposiciones que afectan al turismo activo va más allá del cuadro normativo expuesto. En esta materia, podríamos distinguir hasta tres ámbitos bien diferenciados que afectan al sector. En primer lugar, se hallan las normas específicas, esencialmente el Decreto 20/2002 y la Orden de 20 de marzo de 2003, sin olvidar, evidentemente la Ley 13/2011. En segundo lugar, se encuentran las disposiciones que regulan el uso y aprovechamiento del «terreno de juego» donde se desarrolla la actividad como podría ser la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen las normas adicionales para su protección, la Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía, la Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión ambiental, la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales o la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y fauna silvestre (art. 23), por citar algunas normas de rango superior. Y, en tercer lugar, están las disposiciones que regulan el ejercicio estricto de la actividad, como podría ser el caso de las normas sobre la práctica del buceo, las relativas al uso de motos de agua o la normativa de protección de los animales en los casos de travesía a caballo o *mushing*. Estas últimas a su vez determinan, en numerosas ocasiones, en virtud de su impacto, normalmente de naturaleza ambiental, el sentido de las normas que se contemplan en segundo lugar, es decir, las relativas al «terreno de juego», pues, como es evidente, no son los mismos requisitos los exigidos para realizar senderismo en un espacio protegido que el acceso con vehículos motorizados.

Todo ello sin preterir otras disposiciones que afectan a las titulaciones para los directores técnicos y monitores de turismo activo, especialmente la Ley 5/2016, de 19 de julio del Deporte de Andalucía.

Por tanto, como podemos constatar, el cuadro normativo del turismo activo es harto complejo a la vez que disperso pues, al margen de las que hemos denominado *disposiciones específicas*, es arriesgado referirse a un régimen del turismo activo en términos generales y, por tanto, podría ser más acertado referirnos al régimen de cada actividad de las contempladas en el anexo V del Decreto 20/2002⁴², pese a que existan numerosos aspectos que pueden ser comunes como es el relativo a los requisitos y obligaciones de las empresas destinadas al desarrollo de estas actividades o incluso en relación a las condiciones medioambientales comunes para la práctica de la actividad o las medidas de fomento, entre otras cuestiones⁴³.

Tabla 7
Cuadro sobre el marco normativo del turismo activo andaluz⁴⁴



⁴² En este sentido, la parte expositiva del Decreto 96/2007, de 27 de septiembre, por el que se regula la ordenación de las empresas de turismo activo de la Comunidad Autónoma de Castilla y León manifiesta: «la heterogeneidad de las actividades que pueden realizar las empresas de turismo activo dificulta la regulación minuciosa, por lo que en esta norma se recogen los requisitos generales que deben cumplir las mismas, para garantizar la seguridad e integridad de quienes practican las actividades que prestan, con el máximo respeto a los espacios naturales y persiguiendo al tiempo una exigencia de calidad que demanda los mercados actuales».

⁴³ Véase, sobre las modalidades de turismo activo y sus especialidades en virtud de la actividad, J. M. Aspas Aspas, *Los deportes de aventura*, Prames, Zaragoza, 2000, pp. 53-82.

⁴⁴ Este cuadro no es exhaustivo. Su propósito es simplemente descriptivo.

3.3. Delimitación del ámbito de objetivo de aplicación de la normativa de turismo activo y sus exclusiones

La Ley 13/2011, a diferencia de la Ley 12/1999, incluye como servicio turístico la organización de actividades de turismo activo, siendo estas las relacionadas con actividades deportivas que se practiquen sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la naturaleza en el medio en el que se desarrollen, a las cuales les es inherente el factor riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o destreza –art. 28.1.d)–. Esta definición resulta enormemente amplia y es una reproducción de la contenida en el artículo 4 de Decreto 20/2002. Sin embargo, en esta última disposición se realiza una precisión que limita el ámbito objetivo de manera significativa, pues únicamente califica como servicio turístico la organización de actividades integrantes del turismo activo que son aquellas que se enumeran en el anexo V. Por tanto, es la actividad la que determina la calificación de *turismo activo* sin excepción alguna. El resultado ya fue calificado como *defectuoso* en una obra anterior⁴⁵ por los problemas que podría ocasionar una aplicación rigurosa del Decreto como tendremos ocasión de exponer.

En este sentido, la mayoría de las Comunidades –que han regulado la materia– han optado por delimitar o excluir de los ámbitos de aplicación de sus normas de turismo activo a las sociedades deportivas, los clubes y federaciones deportivas cuando realicen actividades deportivas propias de su finalidad dirigidas exclusivamente a sus asociados o afiliados y no al público en general, incluyéndose, por algunas normas, también los centros docentes y educativos y las asociaciones cuando tengan por finalidad exclusivamente a sus asociados⁴⁶. De esta manera, se obtiene un resultado más coherente y acorde con la finalidad de la norma que es precisamente la regulación del servicio turístico que supone la práctica de las actividades del anexo V del Decreto Andalucía 20/2002 y no la actividad desarrollada por asociaciones, federaciones, clubes deportivos, etcétera cuando se destine exclusivamente a sus asociados. Podríamos llegar al absurdo, por ejemplo, que la federación de buceo, para la organizar sus actividades, deba constituirse en empresa de turismo activo y cumplir, por tanto, con cada una de las obligaciones impuestas para la organización y ejecución de cualquier modalidad que pueda ser catalogada como *turismo activo*. Para modular el rigor del Decreto 20/2002, el Decreto 80/2010 incorporó un punto tercero al artículo 22 del mismo para excluir del ámbito de aplicación de la citada norma las actividades cuyo objeto sea impartir la enseñanza de las actividades del anexo V, siempre y cuando ese sea el objeto exclusivo.

⁴⁵ J. M^o Pérez Monguió, «El turismo activo», en S. Fernández Ramos (Dir.), *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008, p. 473 y ss.

⁴⁶ Cfr. art. 3.3 Decreto Asturias 11/2014, 2.3 Decreto Aragón 52/2007; 120.2 Decreto Baleares 20/2015; 2.4 Decreto Castilla y León 96/2007; 2.2 Decreto Navarra 288/2004; 2.2 Decreto Murcia 320/2007; 202.2 Decreto La Rioja 14/2011 y 3 Decreto Valencia 22/2012. Algunas de ellas establecen algunos requisitos añadidos, como por ejemplo, el artículo 2.4 Decreto Castilla y León 96/2007 exige que estas actividades no se publiciten o promocionen.

Esta incorporación entiendo que excluye a las federaciones y clubes deportivos cuando se dediquen en exclusiva a la formación y práctica de sus asociados. Con todo, si se hace o realiza una interpretación estricta de la norma puede suponer la exclusión del sistema articulado de empresas de turismo activo que actualmente están registradas como tales. De hecho, muchas de las empresas de turismo activo realizan una labor de enseñanza que resulta necesaria para la práctica y el disfrute del servicio turístico y en algunos casos exclusivamente la enseñanza constituye el servicio turístico. Este es el ejemplo de *windsurf*, *kitesurf*, buceo, parapente..., entre otros, en los que se requiere un conocimiento de la actividad para poder practicarlo. Por este motivo, entendemos que lo razonable sería entender el término de *enseñanza* en el sentido de enseñanza «reglada», esto es, la realizada en el seno de una «estructura formal» y de naturaleza más o menos continua y no las actividades esporádicas y vinculadas a una actividad o servicio turístico⁴⁷.

Al margen de esta cuestión, algunas Comunidades –por ejemplo Asturias, Castilla-La Mancha y Castilla y León– han incluido dentro de las empresas de turismo activo a aquellas cuya actividad sea el alquiler de material. Esta opción nos parece un acierto pues se podría controlar o supervisar la calidad y la homologación, en su caso de los materiales, así como proporcionar información sobre la práctica de la modalidad deportiva y del entorno donde se va a realizar e incluso se podrían articular prohibiciones de alquiler de material para la práctica de determinadas actividades a personas sin conocimientos o sin formación básica⁴⁸. En este sentido, el Decreto Asturias 111/2014, siguiendo el ejemplo del Decreto Asturias 92/2002, distingue dos tipos de empresas destinadas al turismo activo según se dediquen a organizar y participar en las actividades que oferten, pudiendo alquilar o no el material para su realización, o bien exclusivamente alquilen el material necesario para practicar estas actividades, entregando y recogiendo el material alquilado por el cliente en un centro propio de la empresa a la que se le aplica con carácter general el mismo régimen [art. 4.b)], sin perjuicio de algunos preceptos que no son de aplicación a la que se dedica en exclusiva al alquiler de material (art. 3.2). En consecuencia, de *lege ferenda*, entendemos que sería conveniente catalogar como *empresas de turismo activo* a todas aquellas que se dediquen a alquilar material destinado a la práctica de actividades de turismo activo, pues con el régimen actual están excluidas. Difícilmente se podría argumentar seriamente que por el mero alquiler de un material se esté organizando una actividad de barranquismo, montañismo o buceo. Con todo, se debe dejar constancia que la tendencia en las últimas normas que regulan el turismo activo es precisamente la contraria. Esto es,

⁴⁷ Al margen de esta cuestión también sería oportuno incluir entre las exclusiones una similar a la recogida o contemplada en el artículo 3.2 Decreto Valencia 22/2012. Esto es, excluir del ámbito de aplicación del Decreto 20/2002 a «los centros docentes de titularidad pública o privada, cuando organicen actividades complementarias o actividades extraescolares dirigidas exclusivamente a su alumnado. También quedarán exentos los centros docentes cuando organicen otro tipo de actividades de turismo activo en las que participen exclusivamente los miembros de la comunidad educativa».

⁴⁸ Cfr. los artículos 4 Decreto Asturias 111/2014, 2.3 Decreto 96/2007 Castilla y León y 2.1 *in fine* Decreto Castilla-La Mancha 77/2005.

excluir de las empresas de turismo activo a aquellas que exclusivamente se dedican al alquiler del material⁴⁹.

4. CONCEPTO DE TURISMO ACTIVO

4.1. Dificultades terminológicas y conceptuales para nominar las actividades turísticas-deportivas practicadas en la naturaleza y para fijar los caracteres esenciales que configuran el concepto

Lograr un concepto unitario que englobe o enmarque las distintas actividades que encierra o conlleva el deporte o actividad deportiva en la naturaleza como una parte del turismo es una labor compleja⁵⁰.

Luque Gil hace recaer la dificultad en su reciente acuñación y en la profusión de conceptos que han ido surgiendo para referirse a una misma tipología de actividad como son *turismo deportivo en la naturaleza*, *turismo activo*, *turismo de aventura*, *turismo deportivo activo* o *turismo blando*. Estos últimos, como manifiesta la autora citada, se suelen utilizar de modo indiferente en bastantes ocasiones, a pesar de que posean connotaciones distintas, lo cual «ofrece la trasgresión continua de las fronteras particularmente débiles entre los conceptos de ocio, deporte, viaje o aventura» –P. Bourdeau, «D’eau et de rocher: le canyoning», *Les Cahiers Espaces*, 35, París, p. 14–⁵¹.

⁴⁹ Cfr. arts. 3.3 Decreto Valencia 22/2012: se excluye a «las empresas cuyas actividades vinculadas al turismo activo se limiten a la venta, arrendamiento o préstamo de uso de material necesario para su práctica» y 120.3 *in fine* Decreto Baleares 20/2015.

⁵⁰ Véase, A. M^a Luque Gil, «La evaluación del medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza», *Cuadernos de Turismo*, núm. 12 (2003), pp. 136 y ss.

⁵¹ En este sentido, como manifiesta A. Lacosta Aragües –«La configuración de nuevos destinos turísticos de interior en España a partir del turismo activo y de aventura», *Cuaderno Geográfico*, núm. 34 (2004-1), p.13-14–, en el mundo anglosajón se distingue perfectamente entre *turismo de aventura* (*adventure holidays*) y *turismo activo* (*activity holidays*). Siguiendo a Lacosta: «el primero, en sentido estricto, implica el desplazamiento a un destino remoto, más o menos deshabitado, donde el turista encuentra unos niveles de confort limitados que, sin embargo, se aceptan con naturalidad como parte del encanto y autenticidad buscados a través de la experiencia viajera [...]. Se trata de viajes donde el conocimiento de la realidad del país constituye el fin principal, en la medida que supone un alterotropismo radical respecto al marco de vida cotidiano, y en el que esfuerzo físico y habilidad puede ser necesaria pero, contra lo que es opinión extendida, no resulta un requisito imprescindible. El turismo activo, por su parte, aunque comparte algunos aspectos con el turismo de aventura, responde a un planteamiento un tanto diferente, ya que en este caso el esfuerzo físico y la habilidad técnica sí que son un ingrediente necesario, pues la finalidad del viaje es realizar actividades diversas –principalmente deportivas– en el lugar de destino. Este tipo de viaje turístico implica el desplazamiento hacia zonas más desarrolladas, con niveles económicos y de vida relativamente elevados [...]. Se trata de un tipo de viaje turístico con un grado de movilidad menor en destino, pues por lo general existe un “campo base” desde el que se desarrollan las diferentes actividades en el medio físico circundante». Peñalver Torres en un esfuerzo sintetizador manifiesta que estas actividades generalmente se ofertan como: a) Turismo deportivo: modalidad basada en la realización de actividades deportivas, b) Turismo de aventura: aquel cuya mayor motivación es la realización de una actividad

Otros autores, como Porras Lima, entienden que la dificultad reside en cuatro pilares como son: a) la falta de unanimidad existente en el ramo de los profesionales, practicantes y estudiosos que se dedican a la actividad a la hora de concretar un término, b) el hecho de que cada día aparezca una nueva modalidad físico-recreativa desarrollada en la naturaleza a la que se le debe emplear un esfuerzo posterior y un intento, tanto de las personas que se dedican profesionalmente a este sector como de los estudiosos del tema, para contextualizarlas y encuadrarlas en alguna de las modalidades anteriores o bien reelaborar una nueva clasificación, c) la novedad de la materia y d) la falta de denominación común en los medios de comunicación⁵². Desde nuestra posición, creemos que la dificultad actualmente puede ser más conceptual que terminológica, pues el término de *turismo activo* está en gran medida aceptado por empresarios, practicantes y Administraciones Públicas. Por tanto, el problema entendemos que puede residir en cuál es el contenido que se le debe dar al término de *turismo activo* y alcanzar una plena sintonía entre uno y otro⁵³.

Esta dificultad inicial para la determinación de los elementos que integran el concepto requiere o hace oportuno individualizar los elementos propios que caracterizan la actividad, tarea que ha sido realizada por Luque Gil partiendo de las consideraciones de distintos expertos. De esta manera, concluye que los principales rasgos que definen a estas prácticas son:

- Son prácticas que tienen un carácter físico y lúdico, no instrumental (el matiz competitivo o de rendimiento no es tan relevante), siendo sus metas habitualmente la diversión, la adaptación y el juego con la naturaleza, no su conquista.
- Son fundamentalmente prácticas individualizadas y con un fuerte carácter individualista.
- Son actividades que buscan un placer sensomotriz (la mayoría de estas actuaciones son hedonistas y procuran placer sin requerir un intenso esfuerzo).
- En estas prácticas adquiere una gran importancia la traslación y el equilibrio.
- Comportan cierto riesgo conocido y aceptado, debido a lo incierto del medio en que se practican⁵⁴.

generalmente relacionada con el riesgo y realizada generalmente en el medio rural y c) Turismo activo: oferta de actividades deportivas, que con cierto riesgo, pueden practicarse bajo la tutela de un monitor en plena naturaleza». M. T. Peñalver Torres, «El turismo activo como alternativa y complemento al modelo turístico en la Región de Murcia», ob. cit., núm. 14 (2004), p. 183.

⁵² F. Porras Lima, «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», ob. cit., pp. 182 y 183.

⁵³ Otros autores como Miranda Viñuelas no se plantean el problema de la dificultad de hallar una denominación cuando manifiesta: «la estrecha relación entre turismo y deporte se acrecienta en un tipo de actividades concretas que recibe diferentes denominaciones: deporte de naturaleza, deporte de riesgo y deporte de aventuras, esas actividades que se realizan en el agua, en la nieve, en la tierra más o menos firme y en el aire, y que tienen en común deslizarse con equilibrio y mediare aparejos tecnológicos por superficies inestables», J. Miranda Viñuelas, «Turista fascinado, deportista explorador. Vínculos entre deporte y turismo y sus repercusiones publicitarias y humanas», *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, núm. 11 (2015), p. 72.

⁵⁴ El riesgo es un elemento que debe ser controlado, pero, a su vez, constituye un aliciente para el tipo de los usuarios del servicio de turismo activo. Véase en este sentido, J. Miranda Viñuelas, «Turista fascinado,

- Son actividades que suelen presentar un gran número de valores educativos.
- En la actualidad se han convertido en una práctica al alcance de todos con la mejora tecnológica.
- Son actividades que no están sujetas a reglamentación fija.
- Hay una especie de mitología de retorno y contacto con la naturaleza. Este elemento naturalista está relacionado con el papel que la naturaleza juega en estos deportes, puesto que constituye el medio que los hace posibles y brinda la energía necesaria para practicarlos⁵⁵.

Tras esta síntesis, define el turismo activo como un *turismo alternativo*, alejado del turismo de masas o convencional, un turismo deportivo y un turismo de naturaleza; caracteres que compartimos en totalidad⁵⁶ y⁵⁷.

En consecuencia, una vez definidos o concretados los elementos que deben integrar este tipo de actividades turísticas, se los debe emparejar con un término que nosotros proponemos que sea el de *turismo activo* por las múltiples ventajas que supone por los siguientes motivos:

- a) Es un término plenamente aceptado por la doctrina científica, por los empresarios y por las Administraciones Públicas.
- b) Los decretos que han regulado los deportes en el medio natural en su mayoría han optado por el empleo del término.
- c) Es lo suficientemente descriptivo del tipo de turismo que se quiere reflejar.

Con todo, somos conscientes de que muchas de las aproximaciones al concepto y al término de *turismo activo* que se han realizado son muy imprecisas, pues desde la perspectiva que lo han abordado resulta muy complejo llegar a lograr un concepto inequívoco. Cuestión distinta es el término *turismo activo* que podría sustituirse por cualquier otro, aunque resulta a mi juicio, tal como manifesté en un trabajo anterior⁵⁸, el más acertado, pues supone una ruptura con el turismo pasivo⁵⁹.

deportista explorador. Vínculos entre deporte y turismo y sus repercusiones publicitarias y humanas», *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, núm. 11 (2015), pp. 69-74.

⁵⁵ A. M^a Luque Gil, «La evaluación del medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza», ob. cit., pp. 134 y 135.

⁵⁶ En un sentido muy similar, F. Porrás Lima, «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», ob. cit., pp. 185 y 186.

⁵⁷ Pese a reconocer que el turismo activo no solo se realiza en el medio rural, aboga por considerarlo un subtipo de turismo rural. Esta propuesta no podemos compartirla, pues rompe la unidad conceptual.

⁵⁸ Véase J. M^a Pérez Monguió, «El turismo activo», en S. Fernández Ramos (Dir.), *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008, pp. 478 y ss.

⁵⁹ En el mismo sentido, recientemente Rivera Mateo cuando manifiesta: «de manera general, la noción de turismo activo puede caracterizarse por su contraposición al turismo pasivo, contemplativo o sedentario, de corte convencional, las estancias vacacionales tradicionales de mero descanso y esparcimiento, el turismo residencial o las visitas turísticas reducidas al conocimiento y contemplación de determinados recursos y destinos».

Para concluir, debemos tener presente en todo momento que el turismo activo es un servicio turístico no una modalidad turística y, por tanto, lo que la define es el contenido de la actividad y serán sus caracteres lo determinante. Turismo activo o turismo de aventura pueden ser todas variedades o modalidades de actividad, pero lo determinante es que las causas que dieron lugar a la necesidad de la regulación preexisten en todas ellas: seguridad de los asistentes, preservación del medio y regulación de una actividad económica.

4.2. Concepto de turismo activo en las normas autonómicas: el concepto de turismo activo en el marco normativo andaluz

En las distintas regulaciones autonómicas se emplean distintos términos que van vinculados a una unidad conceptual más o menos uniforme, entre los cuales se encuentran *deportes de aventura*, *deportes de riesgo y aventura*, *turismo deportivo*, *turismo de ocio activo* o incluso *turismo de aventura*⁶⁰. Con todo, en los últimos años se ha ido imponiendo la expresión *turismo activo*⁶¹ como es el caso de Aragón, Asturias, Baleares, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, La Rioja, Murcia, Navarra, Valencia o la propia Andalucía⁶². Esta expresión que parece ser la más descriptiva del concepto que intenta trasladar, ya que nos encontramos ante un colectivo que no quiere o no desea desarrollar una actividad turística pasiva, por ejemplo, turismo de sol y playa o turismo de balneario, sino que persigue participar «activamente» y de manera personal en la actividad que, en su desarrollo, le requerirá un grado mayor o menor, según el caso, de colaboración, de adiestramiento, de esfuerzo, de solidaridad, de relación con los otros integrantes de la actividad. Por tanto, nos encontramos ante unas actividades en las que se conjugan o que aúnan los elementos

M. Rivera Mateo, «La oferta comercial de turismo activo de naturaleza en España: estructuración, tendencias recientes y contextualización territorial», *Turismo y Sociedad*, XVI (2015), p. 86.

⁶⁰ J. M. Aspas Aspas –*Los deportes de aventura. Consideraciones jurídicas sobre el turismo activo*, Prames, Zaragoza, 1990, p. 27– manifestaba, en 1990, que todavía no se había decantado por el uso de ninguna de las locuciones existentes.

⁶¹ Véase, en este sentido, Rivera Mateo, M., «La oferta comercial de turismo activo de naturaleza en España: estructuración, tendencias recientes y contextualización territorial», *Turismo y Sociedad*, XVI (2015), p. 87.

⁶² A. Granero Gallegos, «Las actividades físico-deportivas en la naturaleza y la industria turística». *Revista Internacional de Medicina y Ciencias de la Actividad Física y el Deporte* vol. 7 (26), (2007), pp. 111-127– expone las dificultades para hallar un concepto aceptado por todos. De hecho se usan indistintamente diferentes términos para referirse a una misma tipología. No obstante, la mayoría de los autores parecen decantarse por la utilización del concepto de *turismo activo* o *turismo de aventura*. En Andalucía, el Decreto 20/2002, de 29 de enero fue la primera norma autonómica en la que se empleó la expresión *turismo activo* pero, sin embargo, no procede a definirlo. De esta manera, solo en la exposición de motivos del Decreto citado se manifiesta: que se «reconoce como servicio turístico al conjunto de actividades que integran el turismo activo que, caracterizadas por su relación con el deporte, se practican sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la naturaleza en el medio en el que se desarrollan, a las cuales es inherente cierto factor de riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o destreza». Para posteriormente el artículo 4 disponer: «se consideran actividades propias del turismo activo las relacionadas con actividades deportivas que se practiquen sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la naturaleza en el medio en el que se desarrollen, a las cuales les es inherente el factor riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o destreza».

propios del turismo como son el descanso que libera de la fatiga y la diversión e igualmente los elementos propios del deporte como son el fomento de la competición, aunque sea con uno mismo, la superación y la adquisición de cierta destreza en el desarrollo de la actividad, el juego limpio, sin olvidar un importante aspecto que es el conocimiento y la integración en el medioambiente. Sin embargo, es interesante reseñar que las distintas normas que regulan el turismo activo no han procedido a definir con precisión qué debemos entender incluido en el concepto.

4.3. Elementos definidores del turismo activo en la legislación autonómica

Son varios los elementos comunes denominadores que se repiten en las distintas regulaciones autonómicas y permiten integrar una actividad en el seno del turismo activo, y, por ende, calificar aquellas empresas que prestan el servicio como propias del sector. En este sentido, no se produce la confusión que denunciaba Fernández Ramos en cuanto a la delimitación de los márgenes del turismo rural en las distintas regiones de nuestro país, pues es la actividad practicada la que determina la calificación de *turismo activo*⁶³, pese a que, como veremos, no en todas las Comunidades Autónomas coinciden las actividades que se integran en este servicio.

Entre las características comunes se encuentran⁶⁴:

- a) Se trata de actividades de naturaleza deportiva⁶⁵ y, por ende, caracterizadas por los elementos propios de la práctica deportiva e incluso de los valores que se predicen del deporte, como son el desarrollo de la personalidad, la superación personal, la solidaridad e incluso el trabajo en equipo, pese a que se dan otras propias del deporte de competición como es el espíritu vencedor o unas reglas de juego formales e institucionalizadas⁶⁶.

⁶³ S. Fernández Ramos, «La regulación del turismo rural en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 58 (2005), pp. 49-111.

⁶⁴ Artículos 4 Decreto Andalucía 20/2002 y 22.1 Decreto Castilla y León 96/2007.

⁶⁵ Algunas normas van más allá y tienen un ámbito más amplio como, por ejemplo, el Decreto Aragón 55/2008 que recoge las actividades turísticas de recreo, deportivas y de aventura –art. 2.1–, Decreto Castilla-La Mancha 77/2005, Decreto Castilla y León 96/2007 y Decreto Valencia 22/2012 que incluyen las actividades de naturaleza turístico-deportiva y de ocio –art. 2.1, 2.2 y 2.3 respectivamente– o Decreto Baleares 20/2015 y Decreto Asturias 111/2014 que se refieren a actividades recreativas, deportivas y de aventura. Una de las que tiene un ámbito más amplio es la recogida en el Decreto Murcia 320/2007 que extiende la aplicación de la norma a todas las personas físicas o jurídicas que se dediquen a desarrollar actividades o promover los recursos que ofrece la naturaleza en el propio medio natural o la explotación turística de los recursos de contenido cultural, recreativo, deportivo y de ocio, y las que realizan itinerarios con fines eminentemente turístico –art. 1.2–.

⁶⁶ Cfr. los artículos 28.1.d) Ley Andalucía 13/2011, 2 Decreto Asturias 111/2014, 1.3 Decreto Valencia 22/2012, 202.2.a) Decreto La Rioja 14/2011, 120.1 Decreto Baleares 20/2015, 2.1 Decreto Murcia 320/2007, 3.2 Decreto Castilla y León 96/2007, 2.1 Decreto Castilla La Mancha 77/2005, 2.1 Decreto Aragón 55/2008, 42 Decreto Galicia 42/2001.

- b) Es inherente cierto grado de riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o destreza que pueden incluso exigir unos conocimientos técnicos. En los distintos decretos autonómicos, todos con una formulación muy similar, se vincula a la actividad de forma disyuntiva el riesgo, el esfuerzo físico o la destreza, sin perjuicio de que todas aquellas características puedan coincidir en una misma actividad, como podría ser el montañismo o la espeleología⁶⁷. Así, generalmente, a diferencia de otros servicios turísticos, el destinatario del servicio participa intensamente en una actividad que tiene un componente deportivo en cuanto que requiere un ejercicio físico cuya intensidad estará sujeta a la modalidad y al medio concreto donde se desarrolle. En algunos casos, requerirá, además, un cierto grado de técnica como por ejemplo en los casos de paseos ecuestres, de esquí alpino, de espeleología, de *windsurf*, de piragüismo, de vuelo en ultraligero o en ala delta. Sin embargo, también podrán predicarse o tener la consideración de *turismo activo* aquellas actividades en las cuales no se requiera técnica alguna, como podría ser –utilizando la terminología del anexo V del Decreto Andalucía 20/2002– el salto con elástico o salto desde el puente (lo que generalmente se conoce como puenting) aunque el elemento del riesgo se encuentre presente.
- c) Se desarrolla sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la naturaleza en sus diversos medios como el terrestre de superficie, el subterráneo, el aéreo o el acuático⁶⁸. Sin embargo, no debería identificarse, como se produce frecuentemente, naturaleza o medio natural con el medio rural a los efectos del turismo activo, pues este tipo de actividades podrán practicarse en el medio urbano e incluso en otros espacios adecuados para el desarrollo de la actividad⁶⁹. En este sentido, en las zonas costeras y, concretamente, en las playas es frecuente encontrar empresas dedicadas a ofrecer servicios de esquí acuático, motos de agua, *windsurf*, *surf*, hidrobob, hidropedales, etc., sin que ello afecte, a la hora de la calificación de *turismo activo*, pues no se realiza en un ámbito rural. Pero incluso podemos encontrar casos en que el turismo activo se desarrolla

⁶⁷ Cfr. los artículos Ley Andalucía 13/2011, Decreto Asturias 111/2014 –art. 2.1–, Decreto Valencia 22/2012 vincula el riesgo con la necesidad de cierto grado de destreza, habilidad o conocimiento técnico –art. 1.3–, Decreto La Rioja 14/2011 –art. 200.2.a)–, Decreto Baleares 20/2015 prescinde el elemento del riesgo y simplemente manifiesta que a las actividades de turismo activo son inherentes un cierto grado de destreza o experimentación –art. 119.1–, Decreto Castilla y León 96/2007 –2.2–, Mancha 77/2005, Decreto Aragón 55/2008 –art. 2.1–, 42 Decreto Galicia 42/2001, Decreto Navarra 288/2004 –art. 2.1–. El Decreto Castilla-La Mancha 77/2005 opta por el empleo de las copulativas y, de este modo, se manifiesta que a estas actividades «son inherentes cierto grado de riesgo y de destreza y condiciones psicofísicas para su práctica» (art. 2.1).

⁶⁸ En el caso del Decreto Andalucía, solo se hace referencia a los recursos naturales sin precisar nada más, sin embargo, la tendencia normativa pasa por ser más explícita y referirse al medio terrestre, al aéreo y al acuático. Véanse, por ejemplo, los artículos 2.1 Decreto Navarra 288/2004, 2.1 Decreto Castilla La Mancha, 2.2 Decreto Castilla y León 96/2007, 2.1 Decreto Aragón 55/2008, 1.3 Decreto Valencia 22/2012 y 120.1 Decreto Baleares 20/2015 aunque también hay normas que simplemente aluden o se refieren, como hace el Decreto Andaluz 20/2002, a las actividades que se practiquen sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la propia naturaleza –cfr. art. 2.1 Decreto Asturias 111/2014, 2.1 Decreto Murcia 320/2007, 200.2.a) Decreto La Rioja 14/2011 o Decreto Navarra 288/2004–.

⁶⁹ Véanse, entre otros, los artículos 22.1 Decreto Andalucía 20/2002 y 1.1 Decreto Castilla y León 96/2007.

dentro de la ciudad empleando instrumentos propios de la misma, como ejemplo más evidente está el salto desde el puente (puenting)⁷⁰.

4.4. Actividades que integran el turismo activo en Andalucía

El turismo activo no puede entenderse sin el conjunto de actividades que lo conforman y en las que concurren los requisitos que hemos apuntado en el epígrafe anterior. De hecho, son estas las que han permitido inferir las características del turismo activo. Actualmente, sin embargo, podría resultar contraproducente establecer un catálogo cerrado de las actividades que pueden integrar este servicio turístico en la medida que produciría una rigidez que provocaría numerosas incoherencias en el sistema, aunque no podemos negar que supondría una merma en la seguridad jurídica.

En las distintas Comunidades Autónomas que han abordado la materia, se ha procedido a la elaboración de un listado que figura como anexo a las distintas disposiciones –con la excepción del Decreto Castilla y León 96/2007 que establece en su artículo 2.5 que, mediante Orden de la Consejería competente en materia de turismo, se aprobará una relación de las actividades consideradas de turismo activo, mandato que fue cumplido a través de la Orden CYT/1865/2007, de 15 de noviembre o el Decreto Galicia 42/2001 que no incluye un anexo e incorpora las actividades en la disposición adicional segunda o el Decreto Navarra 288/2004 que no procede a delimitar las actividades que integran el turismo activo⁷¹, y que constituyen un *numerus apertus* al ser unos listados confeccionados a título meramente orientativos, dotando a los elencos de la suficiente flexibilidad para adaptarse a las nuevas tendencias⁷². Sin embargo, Andalucía ha optado por un criterio distinto al configurar las actividades que integran el turismo activo como un *numerus clausus*, cuando taxativamente establece que el turismo activo está integrado por las actividades relacionadas en el anexo V (art. 22.2)⁷³.

⁷⁰ El terreno de juego lo constituye el espacio donde se desarrolla la actividad con independencia de la naturaleza del mismo. En este sentido, podríamos decir que en la mayor parte de los casos nos hallamos, empleando la terminología de la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte en Andalucía ante *instalaciones deportivas no convencionales*, esto es, ante espacios de naturaleza urbana o medio natural cuando se utilizan para practicar deporte –art. 69.1–.

⁷¹ Véase también el Decreto La Rioja 11/2003.

⁷² Así, el artículo 2.2 del Decreto 55/2008, de 1 de abril, por el que se aprueba el reglamento de las empresas de turismo activo en la Comunidad de Aragón, dispone: «a efectos únicamente orientativos se incluye en el Anexo I la relación de aquellas que tienen la consideración de actividades de turismo activo». En el mismo sentido, el artículo 2.2 del Decreto 7/2005, de 28 de junio, por el que se regulan las empresas de turismo activo en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el artículo 1.2 del Decreto 320/2007, de 19 de octubre, por el que se regulan las empresas de turismo activo en la Región de Murcia, el artículo 7 de la Orden Castilla y León CYT /1865/2007, artículo 1.3 Decreto Valencia 22/2012 y artículo 2.2 del Decreto Asturias 111/2014.

⁷³ Según los datos que obran en el trabajo *El turismo de naturaleza en España y su plan de impulso*, ob. cit., p. 43: «respecto al total de actividades ofertadas por todas las empresas y organizaciones que ofrecen actividades consideradas

De esta manera, el Ejecutivo andaluz cierra o cercena cualquier interpretación que pudiera flexibilizar su anexo. Con todo, para no dejar resquicio alguno, cada una de las treinta y tres actividades⁷⁴ contempladas es definida⁷⁵. Por tanto, el margen de acción del operador jurídico podemos concluir que es inexistente, aunque la seguridad jurídica es muy alta. Las consecuencias de esta rigidez son que actividades como el *kitesurf* –también conocido como *fly surf* o el *padelsurf*– no se encuentren catalogadas como de *turismo activo*, cuando en zonas costeras y, concretamente en Tarifa, las empresas destinadas a facilitar tanto la enseñanza de estos deportes como el alquiler del material necesario para su práctica son numerosísimas y, sin embargo, en aplicación de la normativa, están excluidas del cumplimiento de las obligaciones previstas para aquellas actividades que se integren dentro del turismo activo entre las que, por el contrario, sí se encuentran el *surf* o el *windsurf*.

Para solventar esta deficiencia técnica, las distintas Delegaciones Provinciales han hecho una interpretación extensiva y han incluido el *kitesurf* dentro del epígrafe 28 del anexo V del Decreto Andalucía 20/2002, *Surf y windsurf*: «práctica del desplazamiento en la superficie del agua mediante el empleo de una tabla a vela o tabla especial según la modalidad». Esta opción finalista no nos parece muy afortunada técnicamente, aunque consigue incluir esta modalidad deportiva dentro del turismo activo y exigir el cumplimiento de la normativa⁷⁶. De hecho, en la página <http://www.andalucia.org/es/turismo-y-deporte/tipos/en-el-aire/> se encuentran registradas multitud de empresas de turismo activo dedicadas a esta actividad

de turismo de naturaleza el 70% se realizan en el medio terrestre, el 25% se realizan en el medio acuático y tan sólo el 5% se realizan en el medio aéreo. Son datos que nos ayudan a caracterizar la oferta en función del medio en el que se realizan. Es destacable que la cuarta parte de las actividades se realicen en el medio acuático. Este dato da una muestra de la gran importancia que tienen las actividades de este tipo respecto al global aunque sin duda el medio terrestre sea el más utilizado».

⁷⁴ El elenco de actividades de turismo activo en las distintas Comunidades Autónomas suele ser bastante amplio: Decreto Castilla-La Mancha 77/2005 (67 actividades), Decreto Asturias 111/2014 (57 actividades), Decreto Baleares 20/2015 (24), Decreto Aragón 55/2008 (47 actividades), Orden Castilla y León 1865/2007 (37 actividades) y Decreto Murcia 320/2007 (63 actividades) aunque recordemos que, a diferencia del Decreto Andalucía 20/2002, tienen un carácter meramente orientativo.

⁷⁵ Así, por ejemplo, se definen las nueve primeras del siguiente modo: 1. Bicicleta de montaña: especialidad de ciclismo de progresión en espacios naturales, empleando las técnicas y maquinaria características del ciclismo de montaña. 2. Buceo o actividades subacuáticas: práctica de desplazamiento en medio hiperbárico con finalidad lúdica o recreativa. 3. Descenso de barrancos: práctica consistente en el descenso de un barranco mediante el empleo de técnicas de descenso empleadas en montañismo, escalada, espeleología y natación. 4. Descenso en bote: práctica que consiste en descender por aguas vivas en una embarcación neumática. 5. Escalada: actividad que consiste en subir o trepar por paredes verticales naturales o artificiales. 6. Esquí de río: práctica del esquí que consiste en descender por aguas vivas con unos esquís especiales y con la ayuda de un remo de doble pala. 7. Esquí acuático: práctica de esquí en el medio acuático. 8. Esquí alpino: Engloba el tradicional (raquetas de esquí), el *telemark*, el *snowboard* o *surf* de nieve, de montaña, de fondo y de travesía. 9. Espeleología: actividad de exploración y progresión en cavidades subterráneas sorteando los obstáculos inherentes a éstas mediante el empleo de las técnicas y materiales característicos de la espeleología. Véase, sobre las modalidades de turismo activo y sus definiciones, J. M. Aspas Aspas, *Los deportes de aventura*, ob. cit., pp. 53-82.

⁷⁶ En la web: <http://www.andalucia.org/es/turismo-y-deporte/tipos/en-el-aire/>

pero, sin embargo, no aparecen empresas dedicadas al *padelsurf* cuando es una realidad que es el servicio turístico más ofertado.

Al margen de estas cuestiones reseñadas, también podría ser interesante para la mejora del Decreto en una posible reforma futura, establecer una cierta sistemática a la hora de incorporar las actividades. El criterio seguido en la redacción actual del anexo V es el alfabético –con este mismo criterio, por ejemplo, la disposición adicional segunda del Decreto Galicia 42/2001 y el anexo I del Decreto Castilla-La Mancha 77/2005–, sin embargo, entendemos que resulta más clasificador si se opta por clasificarlas en virtud del medio donde se desarrolla la actividad. De este modo, se podría distinguir entre actividades terrestres, subterrestres, acuáticas, subacuáticas y aéreas. Esta clasificación tiene numerosas ventajas que pueden condensarse en:

- a) Simplificaría significativamente la búsqueda al resultar más intuitiva.
- b) Proporcionaría un dato más sobre las actividades contempladas en el anexo, pues en numerosas ocasiones es complejo conocer todas las variantes existentes de actividades que se desarrollan en la naturaleza o que pueden ser consideradas como turismo activo.
- c) Evitaría tener que conocer no solo la terminología de las distintas actividades, sino incluso sus distintas denominaciones como es el caso de aerostación, globo aerostático o vuelo en globo o *rafting*, también conocido como descenso en bote o *trekking* que consiste en la realización de recorridos a pie de media o larga duración. En este sentido, se podría aducir que el Decreto Andaluz contempla las definiciones y que, por tanto, basta con leerlas para saber qué tipo de modalidad es la contemplada y en qué medio se realiza, pero aún así y considerando un acierto la definición de las actividades, siempre que el elenco sea meramente orientativo, lo más adecuado sería clasificarlas de una manera intuitiva.

La opción de clasificar las actividades, en virtud del medio en el que se desarrollan, ha sido empleada en cierta medida por las disposiciones que regulan el turismo activo en Aragón, Castilla y León y Murcia⁷⁷, aunque generalmente podemos decir que han combinado el medio con la actividad, en la medida que normalmente han sido respetuosas con las actividades subacuáticas, náuticas y aéreas, pero con las terrestres han distinguido entre montaña, nieve, hípica, ciclismo, etc. y, por tanto, la clasificación o la ordenación de las actividades finalmente resulta un tanto compleja de entender. Nosotros proponemos de *lege ferenda* que fuesen ordenadas por medios naturales –se podrían perfectamente incluir las subacuáticas y las subterrestres– y posteriormente hacer las subdivisiones que se considerasen oportunas en virtud de un criterio alfabético.

⁷⁷ Cfr. Decretos Aragón 55/2008 –actividades subacuáticas, acuáticas, ecuestres y similares, ciclismo, aéreas, actividades de montaña y escalada, actividades de orientación, espeleología, tiro con arco, actividades de nieve, actividades con vehículos de motor, paintball y similares, otras actividades en la naturaleza–; Orden Castilla y León 1865/2007 –actividades de tierra, nieve, agua, aire, mixtas, con animales, a motor– y Decreto Murcia 320/2007 –actividades subacuáticas, náuticas, hípica, ciclismo, aéreas, de montaña y escalada, rutas a pie, orientación, taller de medio ambiente y naturaleza, ruta cultural, agroactividad, ruta temática, espeleología, tiro con arco, actividades de nieve, rutas o excursiones con vehículo a motor, circuitos o programas de multiactividad o multiaventura, *paintball* y, por último, supervivencia–.

Tabla 6
 Actividades de turismo activo en la legislación andaluza (anexo V D. 20/2002)

Terrestres	Acuáticas	Aéreas
Bicicletas de montaña	Buceo	Globo aerostático
Descenso de barrancos	Descenso en bote	Heliesquí
Escalada	Esquí de río	Heliexcursión
Esquí alpino	Esquí acuático	Paracaidismo
Espeleología	Hidrobob	Salto desde puente
Mushing	Hidrotrineo	Salto con elástico
Montañismo	Hidropedales	Vuelo libre
Motos de nieve	Motos acuáticas	Vuelo con ultraligero
Quads	Navegación a vela	Vuelo sin motor
Turismo ecuestre	Piragüismo	
Senderismo	Surf y Windsurf	
Todoterreno		
Travesía		

Tabla 7
 Actividades más demandadas a nivel nacional



Fuente ANETA: Encuesta sobre turismo activo en España 2014^{78*}

⁷⁸ <http://www.aneta.es/images/pdf/publicaciones/Informe%20TA%202014.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2016).

5. EMPRESAS DE TURISMO ACTIVO

La organización de actividades de turismo activo debe realizarse a través de una empresa en la que deben concurrir una serie de requisitos para poder desarrollar o desempeñar sus funciones en el marco de la legalidad⁷⁹; requisitos que tienen por objeto ofrecer un servicio de calidad⁸⁰, garantizar unos estándares de seguridad y permitir una utilización racional del medio natural que haga factible un desarrollo sostenible⁸¹.

Estas empresas adoptan formas jurídicas muy distintas, pero predominan las sociedades de diverso tipo en las que los socios trabajan en las mismas alternando las tareas directivas con la conducción de grupos de clientes. La tendencia de crear sociedades mercantiles deriva, como ha manifestado Nasarre Sarmiento, «sobre todo de las consecuencias en materia de responsabilidad civil»⁸².

5.1. El régimen de las empresas de turismo activo en Andalucía

La normativa andaluza ha experimentado muchos cambios en esta materia pasando de un carácter intervencionista a una «liberalización del servicio»⁸³, tras el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior, norma que afectó de manera muy significativa al Decreto 20/2002⁸⁴. De esta manera, se eliminó el artículo 25 que establecía los requisitos previos

⁷⁹ Con todo es frecuente, como ha señalado Nasarre Sarmiento, que en este sector exista una amplia competencia desleal por parte de «empresas volátiles que operan sólo durante los meses de verano, carecen de seguro y descuidan las obligaciones fiscales, laborales y mercantiles perjudicando el sector» que perjudican la imagen del sector. Cfr. J. M^a. Nasarre Sarmiento, «La regulación de las empresas de turismo activo», *Acciones e investigaciones sociales*, núm. 10 (2000), p. 71.

⁸⁰ En el año 2010, apareció la norma UNE 188003, también llamada Q de calidad del servicio de turismo activo. Una norma, como mantiene Mediavilla Saldaña, que «se centra en los procesos básicos lo que para un primer estadio de implantación de la calidades objetivamente adecuada», L. Mediavilla Saldaña, «La calidad técnica en el turismo de aventura», *Apuntes de Educación Física y Deportes*, núm. 116 (2014), p. 80.

⁸¹ Véase el epígrafe, *Delimitación del ámbito de aplicación de la normativa sobre turismo activo*.

⁸² J. M^a. Nasarre Sarmiento, «La regulación de las empresas de turismo activo», *Acciones e investigaciones sociales*, ob. cit., p. 70.

⁸³ Véase el procedimiento de inscripción y los requisitos previos al inicio de la actividad que se exigían por el Decreto 20/2002 y por Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía antes de la modificación operada por el Decreto Andalucía 80/2010, J. M^a Pérez Monguió, «El turismo activo», en S. Fernández Ramos (Dir.), *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008, pp. 478 y ss.

⁸⁴ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que fue transpuesta por la Ley 17/2009, del 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

al inicio de la actividad⁸⁵, pero también se eliminaron otros preceptos muy relevantes como los artículos 27, dedicado a los monitores, las disposiciones transitorias quinta y sexta, que regulaban los seguros y las titulaciones exigibles a los Directores y monitores, aunque también es cierto que se mejoró notablemente el artículo dedicado al deber de información.

En esta línea, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de turismo de Andalucía, incluyó, como hemos mencionado anteriormente, la organización de actividades de turismo activo como un servicio turístico –art. 28.2.d)–, amparado por el principio de libertad de establecimiento y de prestación, como prevé el artículo 30 de la Ley. Hecho que, en el caso del turismo activo, se traduce, entre otras cosas, en la sustitución de la inscripción previa al inicio de la actividad por la declaración responsable e inscripción de oficio conforme a lo establecido en el artículo 38 de la Ley 13/2011, sin olvidar las previsiones del Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía, pues recordemos que el artículo 37.1.e) de la Ley prevé que el Registro de Andalucía tendrá por objeto la inscripción de las empresas organizadoras de turismo activo.

De esta manera, se ha pasado de un proceso de autorización y de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, con numerosas cautelas, a una simple declaración responsable⁸⁶, hecho que ha supuesto una reducción de los plazos para el inicio de la actividad, e incluso, al producirse la inscripción de oficio en el Registro de Turismo de Andalucía, previa presentación de la declaración responsable, se simplifican los trámites⁸⁷.

⁸⁵ Anteriormente el Decreto 35/2008, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía [disp. derog. Única. 1.c)] derogó el artículo 24 del Decreto 20/2002, relativo al procedimiento de inscripción.

⁸⁶ En este sentido, algunas Comunidades Autónomas no han eliminado la exigencia de una autorización previa para el inicio de la actividad de turismo activo, como es el caso del Decreto Galicia 42/2001, aunque si bien es cierto que el artículo de la Ley 7/2011 del turismo en Galicia dispone, bajo la rúbrica, *Régimen general de inicio de la actividad turística*: «1. La empresaria o empresario turístico que vaya a iniciar y ejercer una actividad turística o a prestar un servicio turístico habrá de presentar, antes del inicio de sus actividades, una declaración responsable del cumplimiento de las condiciones que resultasen exigibles para el ejercicio de la actividad y la clasificación del correspondiente establecimiento y de su mantenimiento durante el tiempo en que se desarrollará su actividad, ante la jefatura territorial correspondiente de la consejería competente en materia de turismo». Esta situación solo encuentra justificación en el hecho de que el turismo activo supone una actividad de riesgo y, por tanto, al amparo de la normativa vigente, se puede optar por someterla a un régimen de autorización.

⁸⁷ Según Rivera Mateo: «estas normas están facilitando ya, sensiblemente, la apertura de nuevas empresas de turismo activo y –lo que resulta más importante aún– el afloramiento legal de otras muchas en situación anterior de clandestinidad y economía sumergida. Esto lo hemos podido comprobar expresamente en Andalucía, gracias a las medidas introducidas sobre libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en cualquier país miembro de la UE, la agilización y simplificación de trámites administrativos, la liberalización de dichos servicios y la supresión de algunos obstáculos jurídicos y administrativos que, en el ámbito de las CC. AA., estaban constriñendo seriamente el desarrollo de este tipo de empresas turísticas: exigencia de titulaciones oficiales específicas para monitores y directores técnicos, sometimiento a regímenes de autorización diversos según CC. AA., autorizaciones sectoriales previas

Sin embargo, el problema o problemas de la regulación actual no vienen exclusivamente de la mano de la «simplificación procedimental administrativa», sino también de la supresión de muchas de las garantías y exigencias requeridas por el Decreto 20/2002 antes de la modificación sufrida por el Decreto 80/2010, esencialmente en lo relativo a los requisitos exigibles para el desarrollo de actividades de turismo activo y en relación al personal técnico que desarrollará y guiará la actividad.

5.2. Requisitos exigibles para desarrollar actividades de turismo activo

El artículo 23 del Decreto Andalucía 20/2002 establece los requisitos que las empresas que organicen actividad de turismo activo han de cumplir. Estos requisitos tienen la consideración de finalistas, es decir, deben cumplirlos todos en el momento de inicio de la actividad y no necesariamente en el momento de presentación de la declaración responsable pues, por ejemplo, el personal cualificado deberá estar disponible para el desarrollo de cada actividad, en el momento en que se realice, como es lógico.

Los requisitos, que se han simplificado notablemente con respecto a la redacción original del precepto⁸⁸, pueden clasificarse en generales y particulares:

no turísticas que impedían la inscripción de funcionamiento en los registros de turismo, condiciones excesivas y poco meditadas en cuanto a coberturas de los seguros de responsabilidad civil, etc.», M. Rivera Mateo, «La oferta comercial de turismo activo de naturaleza en España: estructuración, tendencias recientes y contextualización territorial», *Turismo y Sociedad*, XVI (2015), pp. 87-88. Aunque es innegable que se han simplificado los trámites que eran exigidos para el desarrollo de la actividad, no podemos compartir con Rivera Mateo la absoluta valoración positiva, pues debemos recordar que nos hallamos ante una actividad de riesgo que requiere control por parte de la Administración y, por tanto, entiendo que los controles sobre las titulaciones de los monitores, que no siempre se exigía que fueran regladas, o la exigencia de los seguros, me parecen esenciales en esta materia. Por su parte, el Decreto 20/2002 optó por distinguir entre los requisitos para las empresas de turismo activo –art. 23–, los requisitos para la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía –art. 24– y los requisitos previos a la actividad –art. 25–. De esta manera, la puesta en funcionamiento quedaba secuenciada en dos fases distintas. En primer lugar, se debía proceder a la inscripción en el Registro de Turismo y posteriormente cumplir con los requisitos necesarios antes de comenzar con el desarrollo efectivo de la actividad. Este modelo nos parecía mejorable, pues lo razonable era solicitar autorización a la Delegación Provincial de Turismo, Comercio y Deporte aportando todos los documentos y cumplidos los requisitos exigidos para la inscripción y para la puesta en funcionamiento. Y, posteriormente, solicitar la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía; trámite que se podía efectuar de oficio por la Delegación Provincial una vez autorizada la actividad; simplificándose, de esta manera, considerablemente los trámites e incluso los plazos.

⁸⁸ Los requisitos exigidos eran: a) Disponer, en su caso, de la licencia municipal correspondiente. b) Contar con un/a Director/a Técnico/a para el desarrollo de las funciones establecidas en el artículo 26. c) Disponer de personas monitoras con conocimientos específicos o adecuados en función de la actividad de que se trate. d) Suscribir un seguro de responsabilidad civil que cubra, de forma suficiente, los posibles riesgos imputables a la empresa por la organización y prestación de la actividad de turismo activo, con la cuantía mínima que se determine mediante Orden de la Consejería de Turismo y Deporte. e) Suscribir un seguro de accidente o asistencia por la organización y prestación de la actividad de turismo activo, con la cobertura que determine una Orden de la Consejería de Turismo y Deporte. f) Inscribirse en el Registro de Turismo de Andalucía con carácter previo al inicio de su actividad, conforme a lo establecido en el artículo 34.1.i) de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo. Los contratos exigidos en los apartados d) y e) deberán mantenerse en vigor durante todo el

Los requisitos generales son:

- Disponer de un seguro de responsabilidad profesional adecuado a la naturaleza y al alcance del riesgo de las actividades de turismo activo que desarrollen⁸⁹. Dicho seguro cubrirá las responsabilidades potenciales por los riesgos que puedan derivarse para las personas destinatarias o para terceros⁹⁰.
- Haber presentado la declaración responsable en el Registro de Turismo de Andalucía conforme a lo establecido en el artículo 30.2 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo.
- Contar con personal cualificado para el desarrollo de cada actividad⁹¹.

Por su parte, los requisitos particulares están vinculados a las autorizaciones preceptivas que en su caso sean necesarias para la práctica de la actividad de turismo activo en el medio correspondiente como son:

- La autorización de navegación, otorgada por el organismo competente, en los casos en que la actividad se desarrolle en aguas de dominio público o cuando esté relacionada con la navegación aérea.
- La autorización concedida por la Consejería competente en materia de medio ambiente en aquellos supuestos en que sea exigida por la normativa de protección de los espacios naturales, terrenos forestales y vías pecuarias.
- Cualquier otra autorización administrativa exigida por la legislación aplicable.

En estos casos, los responsables de las empresas deberán aportar, junto con la declaración responsable «general», la relativa a que se dispone de las autorizaciones pertinentes.

Con todo, los requisitos resultan insuficientes ya que numerosos aspectos deberían resultar obligatorios para las empresas dedicadas al turismo activo debido, entre otras muchas cuestiones, por hallarnos ante actividades de riesgo en muchos casos, todo ello con independencia de que se encuentren o deban formar parte de la declaración responsable.

De esta manera, no se exigen cuestiones importantísimas como son la existencia de memoria y relación de actividades que pretende desarrollar⁹² –aunque entre los datos que debe contener la declaración responsable se encuentran la ubicación y datos básicos del proyecto a desarrollar (art. 10 Decreto Andalucía 143/2014)– el protocolo de actuación en caso de

tiempo de prestación de la actividad, con la obligación de presentar anualmente a la Delegación Provincial de Turismo y Deporte copia de las pólizas y recibos vigentes.

⁸⁹ Decreto Andalucía 20/2002 exigía, antes de la reforma operada por el Decreto Andalucía 80/2010, que los contratos de seguro exigidos en los apartados d) y e) del artículo 23.1 se mantengan en vigor durante todo el tiempo de la prestación de la actividad, con la obligación de presentar anualmente a la Delegación Provincial de Turismo, Comercio y Deporte copia de la póliza y de los recibos vigentes.

⁹⁰ Véase el epígrafe dedicado al seguro de responsabilidad profesional.

⁹¹ Al margen de las titulaciones exigidas al personal deben acreditar conocimientos de socorrismo o de primeros auxilios. Véase el epígrafe *Formación del personal en primeros auxilios o socorrismo*.

⁹² Véanse, entre otros, los artículos 11 Decreto Asturias 111/2014; 4.3.2º.f) Decreto Aragón 55/2008, 6.1.d) Decreto Navarra 288/2004, 10.3.d) Decreto Castilla La Mancha 77/2005 ó 12.2.b) Decreto Región de Murcia 320/2007.

accidentes o emergencias y un protocolo de seguridad⁹³ o la licencia municipal⁹⁴ –el artículo 10 del Decreto 143/2014 exige entre los datos que deben constar en la declaración responsable los acreditativos del título suficiente para la puesta en funcionamiento de la actividad o el establecimiento turístico–, generalmente exigidos por el resto de normas autonómicas.

Al margen de estas consideraciones existe una cuestión de cierta relevancia como es que el Decreto 20/2002 no contempla la necesidad de un local entre los requisitos de las empresas de turismo activo y solo a través del Decreto Andalucía 35/2008, se preveía que, entre los documentos que debía acompañar a la solicitud para la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía, debía encontrarse la licencia de apertura del establecimiento, *en su caso* [art. 11.2.c)]. Actualmente, el Decreto Andalucía 143/2014 exclusivamente prevé que, entre los requisitos mínimos de la declaración responsable, debe encontrarse la «ubicación y datos básicos del establecimiento turístico» [art. 11.3.d)]. Sin embargo, como veremos posteriormente, la referencia es a los establecimientos turísticos que nada tienen que ver con los servicios turísticos, categoría en la que se incluye el turismo activo.

En este sentido, entre otros, los Decretos de Asturias, Galicia, Castilla y León y Murcia, requieren la existencia de locales abiertos al público como uno de los requisitos de las empresas de turismo activo⁹⁵. Este es un elemento que consideramos necesario, pues al margen de ser una garantía para los usuarios, permite la fiscalización de la empresa y dificulta la clandestinidad de este tipo de negocios⁹⁶.

5.3. Declaración responsable y Procedimiento de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía⁹⁷

A) Sujetos obligados y excepciones

Como se ha expuesto, entre los requisitos para desarrollar las actividades de turismo activo en Andalucía se encuentra la obligación de presentar la declaración responsable en el

⁹³ Cfr., entre otros, los artículos 13.3 Decreto Asturias 111/2014; 4.3.2º.m) Decreto Aragón 55/2008, 10.3.f) Decreto Castilla La Mancha 77/2005, 12.2.f) Decreto Región de Murcia 320/2007; 7.1.d) Decreto Valencia 22/2012 y 122.1 Decreto Baleares 20/2015.

⁹⁴ Véase, entre otros, los artículos 121.3 Decreto Baleares 20/2015 y 7.1 Decreto Valencia 22/2012. La licencia municipal era exigida por el Decreto Andalucía 20/2002 antes de la modificación operada por el Decreto Andalucía 35/2008.

⁹⁵ El Decreto Aragón 55/2008 no exige la existencia de un local abierto al público, pero sí debe disponer de una base de operaciones y de almacenamiento de material [art. 4.2.2º.)). Véanse, p.e., los artículos 43 Decreto Galicia 42/2001, 11 Decreto Asturias 111/2014 o 6 Decreto Murcia 320/2007.

⁹⁶ Los Decretos Asturias 111/2014 (art. 11) y Murcia 320/2007 (art. 6) han regulado las condiciones de los locales y requieren que todas las empresas de turismo activo deberán disponer de, al menos, un local para atender al público, que contará con aseos independientes y, en caso de ser necesario, con instalación de duchas y vestuarios o, al menos, de taquillas o armarios individuales para que los clientes puedan dejar sus objetos personales. Con menor detalle, el artículo 7 Decreto Valencia 22/2012.

⁹⁷ Véase sobre las declaraciones responsables H. GOSÁLVEZ PEQUEÑO, «El procedimiento administrativo común: iniciación y ordenación. La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común», en H. Gosálvez Pequeño, La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común, Wolters Kluwer, 2016, pp. 288-291.

Registro de Turismo de Andalucía. Una obligación de la que estarán exentos, por una parte, aquellos que ejerzan legalmente el servicio turístico en otra Comunidad Autónoma y, por otra, aquellas personas prestadoras de servicios turísticos en cualquier otro Estado de la Unión Europea, pero en este supuesto, exclusivamente cuando lo hagan en Andalucía con carácter temporal (art. 30.2 Ley 13/2011)⁹⁸. Ni la Ley Andalucía 13/2011 ni el Decreto Andalucía 20/2002 establecen los requisitos para entender que una actividad es temporal, sin embargo, la primera define el elemento de la habitualidad, término que *in sensu contrario* podría servir para definir los supuestos en que las actividades resultan temporales. Así, se presumirá la habitualidad cuando se ofrezca la prestación de servicios a través de cualquier medio publicitario o cuando se preste el servicio en una o varias ocasiones dentro del mismo año por tiempo que, en su conjunto, exceda de un mes (art. 30.3)⁹⁹.

Con todo, el Decreto Andalucía 20/2002, como analizaremos con más profundidad en el apartado dedicado al seguro de responsabilidad profesional, prevé: «por motivos de seguridad pública, el seguro será igualmente exigido a los prestadores que operen en Andalucía en régimen de libertad de servicios en el ámbito de la Unión Europea, salvo que las personas o entidades que presten el servicio ya estén cubiertas en otro Estado miembro en el que ya estén establecidas por una garantía equivalente o comparable en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrece en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía y posibles exclusiones de la cobertura.

Si la equivalencia sólo es parcial, será exigible una garantía complementaria para cubrir los elementos que aún no estén cubiertos» (art. 23.3).

Al margen de estas cuestiones, sería un acierto que a las empresas no obligadas a efectuar la declaración responsable, con carácter previo al inicio de la actividad, se les exigiera que comunicaran, siguiendo el ejemplo de los Decretos La Rioja 14/2011 y Comunidad

⁹⁸ El Decreto Asturias 111/2014 prevé: «en caso de apertura en el territorio del Principado de Asturias de nuevos establecimientos físicos por parte de empresas turísticas ya establecidas en cualquier otro lugar del territorio español o de cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea que ejerzan legalmente la actividad de turismo activo, la declaración responsable correspondiente se referirá únicamente a la adecuación del establecimiento físico a los requisitos y condiciones exigibles, incluidos los relativos a seguros y fianzas, conforme a la normativa en la materia» (art. 5.3). Y, sin embargo, en el caso del Decreto La Rioja 14/2011 dispone que las empresas de actividades turísticas complementarias, entre las que se encuentran las de turismo activo, clasificadas por otras Comunidades Autónomas o estados miembros de la Unión Europea, que ocasionalmente desarrollen actividades en el territorio de la Rioja, no están obligadas a inscribirse en el Registro de Proveedores de Servicios Turísticos, si bien tienen la obligación de comunicar el inicio de su actividad o su clasificación en la Administración de origen (art. 205). Por su parte, el Decreto Comunidad Valenciana 22/2012 se dispone que las empresas de turismo activo legalmente establecidas que tengan su sede o domicilio social en otras comunidades autónomas o estados miembros de la Unión Europea podrán prestar libremente sus servicios sin necesidad de presentar la comunicación previa/declaración responsable a que se refiere el artículo 4 del presente Decreto cuando, de manera ocasional, desarrollen actividades en el territorio de la Comunitat Valenciana, con la única obligación de informar por escrito a la Conselleria que ostente las competencias en materia de turismo de la actividad que se pretende realizar, dentro del plazo de los dos meses anteriores al inicio de la misma (art. 2.2).

⁹⁹ En el Decreto La Rioja 14/2011, se considera que una actividad es ocasional cuando la misma no se extienda a más de siete días naturales continuados o no, dentro de cada año natural (art. 205).

Valenciana 22/2012, el inicio de la actividad y la clasificación de origen a la Consejería competente en materia de turismo, esencialmente por encontrarnos ante una actividad de riesgo que requiere control.

Con todo, el hecho de que no se encuentren obligados a presentar la declaración responsable, tanto los que ejerzan legalmente el servicio turístico en otra Comunidad Autónoma, como aquellas personas prestadoras de servicios turísticos en cualquier otro Estado de la Unión Europea que temporalmente desarrollen o presten el servicio de turismo activo en Andalucía, no impide, como es lógico, que los órganos competentes en materia de turismo de la Junta de Andalucía puedan comprobar, a través de los medios oportunos, que los mismos cumplen los requisitos previstos en la comunidad autónoma o estado miembro en los que se encuentran registrados¹⁰⁰. Igualmente, están sujetos a los requisitos y exigencias materiales exigidas por la normativa andaluza, como, por ejemplo, las medidas de seguridad, régimen de los menores de edad, derechos de los clientes o usuarios. etc¹⁰¹.

B) Requisitos

La declaración responsable esencialmente consiste en el acto por el que la persona habilitada o, quien representa a la empresa de turismo activo, manifiesta o hace constar que la misma cumple con todos los requisitos exigidos por la normativa vigente para el desarrollo de la actividad y que dispone de la documentación necesaria para acreditarlo, comprometiéndose a mantener el cumplimiento de todas la exigencias y deberes establecidos durante el periodo de tiempo inherente al ejercicio de la actividad –art. 38.2 Ley Andalucía 13/2011–¹⁰².

El artículo 10 del Decreto Andalucía 143/2014¹⁰³, bajo la rúbrica *Información a incluir en la declaración responsable*, exige que la misma contenga los siguientes extremos¹⁰⁴:

¹⁰⁰ En este sentido expresamente se manifiesta el artículo 3.3 Decreto Baleares 20/2015.

¹⁰¹ Véase, en este sentido, p.e., el artículo 2.2 Decreto Valencia 22/2012.

¹⁰² Véanse, en el mismo sentido p.e., los artículos 5 Decreto Asturias 111/2014 y 23 Ley Baleares 8/2012.

¹⁰³ Al amparo de la normativa anterior, concretamente el Decreto Andalucía 35/2008 y el Decreto Andalucía 20/2002, en su redacción originaria, la solicitud debía ir acompañada, en todo caso, por copia autenticada de los siguientes documentos (art. 11.2 Decreto Andalucía 35/2008): a) Documento Nacional de Identidad u otros que, legalmente, puedan sustituirlo, de la persona titular, si es persona física. Si la titular fuese una persona jurídica habrá de aportar el Código de Identificación Fiscal, escritura de constitución y documento que acredite su inscripción en el registro correspondiente. b) En su caso, escritura de apoderamiento otorgada a favor de la persona que presente la solicitud o documento acreditativo de la representación que ostente. c) En su caso, licencia municipal de apertura de establecimiento turístico. d) Título suficiente para la puesta en funcionamiento de la actividad o el establecimiento turístico. Al margen de estos requisitos, el derogado artículo 24 del Decreto Andalucía 20/2002 también exigía copia de las pólizas de seguro que cubrieran, de forma suficiente, los posibles riesgos de accidentes de los que practican las actividades y de los recibos de pago de las primas en vigor conforme a lo dispuesto en el artículo 23.1.d) del mencionado Decreto.

¹⁰⁴ En el caso del Decreto Comunidad Valenciana 22/2012, se ha optado por recoger de forma pormenorizada los distintos aspectos que deben contemplarse en la declaración responsable y así requiere que se declare: 1º.

- a) Si la titular fuese una persona jurídica habrá de indicar el Número de Identificación Fiscal, los datos de la escritura de constitución y de su inscripción en el registro correspondiente.
- b) En su caso, los datos relativos a la escritura de apoderamiento otorgada a favor de la persona que presenta la declaración responsable o del documento acreditativo de la representación que se ostente.
- c) Los datos acreditativos de constitución de la fianza y de suscripción de la póliza del seguro, en su caso, cuando la normativa de aplicación requiera el depósito de una garantía o la contratación de un seguro.
- d) Datos acreditativos del título suficiente para la puesta en funcionamiento de la actividad o el establecimiento turístico.
- e) Ubicación y datos básicos del proyecto a desarrollar.

Al margen de estos requisitos, debe recordarse que se deberá presentar declaración responsable, como señala el artículo 23 del Decreto Andalucía 20/2002, cuando sea preceptivo:

- La autorización de navegación, otorgada por el organismo competente, en los casos en que la actividad se desarrolle en aguas de dominio público o cuando esté relacionada con la navegación aérea.
- La autorización concedida por la Consejería competente en materia de medio ambiente en aquellos supuestos en que sea exigida por la normativa de protección de los espacios naturales, terrenos forestales y vías pecuarias.
- Cualquier otra autorización administrativa exigida por la legislación aplicable.

Por último, debe ser apuntado que tanto la falsedad de los datos manifestados en la declaración responsable como la alteración de los datos sin haber instado su modificación en los términos legal o reglamentariamente establecidos, son hechos calificados como infracción grave en el artículo 71.5 Ley Andalucía 13/2011, al igual que la alteración o la falta de mantenimiento de los presupuestos, requisitos y circunstancias tenidos en cuenta para la clasificación administrativa e inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía,

Disponer de las licencias o autorizaciones municipales, sectoriales o de otra índole exigidas por la normativa vigente o, en su caso, haber formulado las comunicaciones previas o declaraciones responsables que resulten preceptivas para el ejercicio de las actividades que se pretenden desarrollar. 2º. Que los/las responsables de empresa y monitores/as o guías están en posesión de la titulación, en su caso, legalmente exigible para la actividad que se va a desarrollar. 3º. Disponer de un seguro de responsabilidad civil que cubre de forma suficiente los posibles riesgos imputables a la empresa por el desarrollo de sus actividades, el cual se mantendrá en vigor durante todo el período de actividad de la misma. 4º. Disponer de equipos y materiales homologados por los órganos competentes. A falta de que estén establecidos los requisitos de homologación o normalización, los equipos y materiales empleados en las actividades deberán ser de calidad y garantizar tanto la seguridad del/la usuario/a como el respeto al medio ambiente. 5º. Tener confeccionado un plan de emergencia y autoprotección o, en su caso, plan o protocolo de seguridad adecuado a las actividades que realiza. c) A efectos informativos, relación y memoria descriptiva de las actividades ofertadas, con indicación de los lugares y épocas del año en que se realizarán [art. 4.6.b)].

sin haber presentado la correspondiente declaración responsable en los términos legal o reglamentariamente establecidos –art. 71.6 Ley Andalucía 13/2011–.

C) Lugar, forma de presentación y subsanación

El artículo 10.2 del Decreto Andalucía 143/2014 prevé que la declaración responsable se presentará preferentemente de forma electrónica¹⁰⁵ o en el registro de aquel al que corresponda su tramitación conforme a lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Andalucía 143/2014¹⁰⁶. Precepto este último que, como hacía el artículo 11 del derogado Decreto Andaluz 35/2008, atribuye a las personas titulares de las Delegaciones Provinciales o Territoriales la competencia de «efectuar las inscripciones, anotaciones y cancelaciones de las empresas y establecimientos radicados o que presten servicios y actividades turísticas dentro de su respectivo ámbito territorial»¹⁰⁷.

En este sentido, el artículo 10.2 del Decreto 143/2014, de 21 de octubre de 2014, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía, exige que la declaración sea presentada mediante modelo normalizado, modelo que se encuentra disponible en la página del Registro del Turismo de Andalucía y cuya fórmula es la siguiente:

«La persona abajo firmante, con conocimiento de que la inexactitud, falsedad u omisión en cualquier dato o manifestación reflejada en la presente declaración así como en documentos que posteriormente pudieran ser requeridos por la Administración, podrá determinar la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades, penales, civiles o administrativas

¹⁰⁵ La Consejería de Turismo y Deporte ha habilitado la posibilidad de presentar la Declaración responsable para el acceso o ejercicio de la actividad turística, en la que en el apartado 3, se contempla el turismo activo. <http://www.juntadeandalucia.es/turismoydeporte/opencms/areas/oficina-virtual/buscador/?ov-area=1&ov-familia=8&ov-aplicacion=1&ov-texto=&offset=0&max=&total=> (consultado el 28 de julio de 2016).

¹⁰⁶ Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el 16 de la Ley 39/2015, y en los artículos 82 y 83 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía.

¹⁰⁷ Con esta última previsión, no se cumplen todas las opciones que cubría el derogado artículo 24.2 del Decreto Andalucía 20/2002 que preveía: «en el caso de que la actividad se desarrolle en más de una provincia andaluza, la solicitud deberá ir dirigida a la Delegación de la provincia donde la empresa tenga su sede social y en el supuesto de que la empresa tenga un ámbito superior al andaluz se dirigirá a la Delegación de la provincia donde se desarrolle principalmente la actividad». Sin embargo, lo cierto es que, como veremos, la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía se efectúa de oficio tras la presentación de la declaración responsable, debiendo remitir la Administración Autonómica copia de la resolución al ayuntamiento o ayuntamientos afectados. A mayor abundamiento, recordemos que las empresas de turismo activo que se encuentren legalmente constituidas y registradas en otras Comunidades Autónomas no deben realizar trámite alguno para el inicio de la actividad en Andalucía.

a que hubiera lugar y que, mediante previa resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias se le podrá exigir la obligación de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un periodo de tiempo determinado, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación,

DECLARA:

- Primero: Que son ciertos cuantos datos figuran en la presente declaración.
- Segundo: Que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para el acceso o ejercicio de la actividad indicada.
- Tercero: Que dispone de la documentación que lo acredite y que está informada que la Administración podrá hacer las comprobaciones necesarias relativas al cumplimiento de los datos declarados y tenencia de la correspondiente documentación.
- Cuarto: Que dispone de poder suficiente para actuar como representante de la citada entidad. (Sólo en caso de representación de personas jurídicas)

Y se COMPROMETE:

- A mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad.
- A comunicar a la Consejería de Turismo y Deporte, todos aquellos cambios de domicilio a efectos de notificaciones o de localización de establecimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.
- A someterse a las actuaciones de comprobación a efectuar por la Consejería de Turismo y Deporte, aportando cuanta información les sea requerida en el ejercicio de las actuaciones anteriores».

En los casos en los que la declaración responsable contenga alguna inexactitud u omisión en cualquier dato o manifestación, de carácter no esencial¹⁰⁸, se requerirá a la persona interesada para que, en un plazo de diez días, subsane la falta, con indicación de que, si así no lo hiciera, se tendrá por no presentada su declaración y se le dará por desistido del procedimiento.

¹⁰⁸ Conforme al artículo 13.4 del Decreto Andalucía 143/2014, se considera «de carácter esencial aquella inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento incorporado a la declaración responsable que afecte a la clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico en cuanto al tipo, grupo o categoría así como a las garantías o seguros que, en su caso, sean exigibles por la normativa de aplicación y la documentación complementaria que, en su caso, exija la normativa reguladora de la actividad o servicio».

D) Efectos de la declaración responsable: la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía

Los efectos de la presentación de la declaración responsable son dos:

El primer efecto, de naturaleza formal, es que se considerará cumplido, como disponen los artículos 38.2 Ley Andalucía 13/2011 y 13.1 Decreto Andalucía 143/2014, el deber de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía que se exige a todas las empresas organizadoras de actividades de turismo activo –art. 37.1.e) Ley Andalucía 13/2011 y 3.2.e) Decreto Andalucía 143/2014–, incluso en los supuestos que no ostenten la condición de personas empresarias o la prestación de servicios turísticos no se realice en establecimientos permanentemente abiertos al público –art. 38.1 Ley Andalucía 13/2011–.

La inscripción que se producirá de oficio en un plazo máximo de quince días desde que la declaración responsable tenga entrada en el registro del órgano competente para su tramitación¹⁰⁹. En este plazo, se notificará a la persona interesada la correspondiente resolución que incluirá los datos relativos a la inscripción de la empresa en el Registro, conforme al contenido de la declaración responsable¹¹⁰. La Consejería competente en materia de turismo deberá remitir copia de la resolución de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía del servicio turístico a los ayuntamientos afectados –art. 38.2 Ley Andalucía 13/2011 y 13.3 Decreto Andalucía 143/2014–.

El segundo efecto de la presentación de la declaración responsable es que se podrá iniciar la actividad –art. 38.2 Ley Andalucía 13/2011 y 13.1 Decreto Andalucía 143/2014–, sin tener que esperar a la resolución que, como hemos visto, debe producirse en el plazo de quince días desde que llega al órgano competente para resolver que será la Delegación provincial correspondiente. Un plazo que se reduce notablemente conforme al escenario que se derivaba del régimen anterior –Ley 12/1999, Decreto 35/2008 y art. 24 Decreto 20/2002–, como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

¹⁰⁹ En el marco normativo anterior, el procedimiento finalizará con la resolución del titular de la Delegación Provincial correspondiente y se preveía un plazo para notificar al interesado de tres meses a contar desde la entrada en el registro del órgano competente para su tramitación. Transcurrido este periodo, sin haberse notificado resolución alguna, debía entenderse desestimada la solicitud de inscripción según lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 12/1999 y, por tanto, las opciones posibles por parte del interesado se reducirían a dos: a) volver a presentar la solicitud o b) interponer recurso de alzada en el plazo de tres meses desde el momento en que se produjo el silencio.

¹¹⁰ Debemos recordar que el artículo 14.1 del Decreto Andalucía 143/2014 prevé: «1. La alteración de las condiciones que sirvieron de base para la inscripción deberá ser comunicada, en el plazo de quince días, mediante la correspondiente declaración responsable, por la persona titular de la empresa o establecimiento para su inscripción en el Registro, debiendo tener, en todo momento, a disposición de la Administración turística la documentación que acredite y justifique la modificación».

Tabla 8
Procedimiento de inscripción en el Decreto 35/2008 (derogado)

La solicitud se dirigirá:	Si la actividad se realiza en una sola provincia	Al titular de la Delegación provincial de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la misma.
	Si la actividad se realiza en más de una provincia andaluza	Al titular la Delegación de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte en la que la empresa tenga su sede social.
	Cuando se trate de empresas de ámbito superior al andaluz	Al titular de la Delegación correspondiente a la provincia andaluza donde se desarrolle principalmente la actividad.
Requisitos (art. 11.2 Decreto Andalucía 35/2008)	<p>a) Documento Nacional de Identidad u otros que, legalmente, puedan sustituirlo, de la persona titular, si es persona física. Si la titular fuese una persona jurídica habrá de aportar el Código de Identificación Fiscal, escritura de constitución y documento que acredite su inscripción en el registro correspondiente.</p> <p>b) En su caso, escritura de apoderamiento otorgada a favor de la persona que presente la solicitud o documento acreditativo de la representación que ostente.</p> <p>c) Licencia municipal de apertura de establecimiento turístico.</p> <p>d) Título suficiente para puesta en funcionamiento de la actividad o el establecimiento turístico.</p>	
Plazo de resolución	Tres meses desde la llegada al registro de la Delegación Provincial correspondiente	
Sentido del silencio administrativo	Negativo (art. 13 Decreto Andalucía 35/2008)	
Recursos	Alzada	Acto expreso: en el plazo de un mes desde la notificación. Acto presunto: en el plazo de tres meses desde la producción del silencio.

Por último, y al margen de los dos efectos señalados, debe tenerse presente que, como establece el artículo 13.4. Decreto Andalucía 143/2014, la presentación de la declaración responsable y su posterior inscripción, permitirá al órgano competente efectuar, en cualquier momento, las inspecciones y comprobaciones necesarias de los datos contenidos en dicho documento que determinen la veracidad de los mismos y, en especial, lo relativo a los requisitos eximidos y a las medidas compensatorias incorporadas, adoptando las medidas cautelares o sancionadoras que, en su caso, pudieran corresponder.

E) Consecuencias de la falta de presentación de la declaración responsable

La falta de presentación de la declaración responsable será suficiente para ser considerado clandestino el servicio turístico tanto en el caso de que se esté prestando¹¹¹ –arts.

¹¹¹ Al amparo de la derogada Ley Andalucía 12/1999, la falta de inscripción, pues la declaración responsable no se contemplaba, conllevaba calificar la actividad como *clandestina* (art. 35 Ley Andalucía 12/1999), al igual que la publicidad por cualquier medio de difusión o la efectiva prestación de servicios turísticos sujetos a la obtención de previa

30.4 Ley Andalucía 13/2011 y 13.2 Decreto Andalucía 143/2014– como cuando, sin hacerlo, se lleve a cabo la actividad publicitaria del mismo –art. 30.4 Ley 13/2011–¹¹².

Ambas situaciones provocarán o derivarán en el inicio del correspondiente expediente sancionador, de conformidad con lo dispuesto en el Título VIII de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre. Todo ello, sin perjuicio de que se proceda por parte de la Administración a realizar las actuaciones precisas para que se produzca el cese efectivo en la prestación clandestina del servicio turístico con la posible imposición de sanciones graves por las infracciones tipificadas en el artículo 71.1 y 2 Ley Andalucía 13/2011¹¹³.

F) Cese de la actividad y cancelación de la inscripción

El cese de la actividad se puede producir de forma voluntaria o como consecuencia de la actuación de la Administración ante la inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento de carácter esencial, que se acompañe o incorpore a la declaración responsable.

En el primer caso, será suficiente con la comunicación a la Delegación provincial correspondiente, mediante la correspondiente declaración responsable, a efectos de cancelar la inscripción en el Registro –art. 14.3 Decreto Andalucía 143/2014–¹¹⁴, debiendo la Consejería competente en materia de turismo remitir copia de la resolución de cancelación de la inscripción de los servicios turísticos a los Ayuntamientos afectados –art. 14.4 Decreto Andalucía 143/2014–.

La cancelación también se podrá producir de oficio cuando se aprecie por la Administración la inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento de carácter esencial que se acompañe o incorpore a la declaración responsable o cuando se dejen de

inscripción o autorización administrativa sin estar en posesión de las mismas, se considerará actividad clandestina (art. 28.3 Ley Andalucía 12/1999). Estas infracciones tenían la consideración de infracciones graves (art. 60.2 Ley Andalucía 12/1999) y «serán sancionadas con multa de 200.001 a 2.000.000 de pesetas; y podrán imponerse como sanción accesoria la suspensión del ejercicio de servicios turísticos, o la clausura temporal del establecimiento, en su caso, por un período inferior a seis meses» (art. 67.2 Ley Andalucía 12/1999).

¹¹² El artículo 63 de la Ley Andalucía 13/2011, bajo la rúbrica *Funciones de la inspección turística*, Ley Andalucía 13/2011, encomienda a la misma, en su primer apartado, «la comprobación y control del cumplimiento de la normativa vigente en materia de turismo, especialmente la persecución de las actividades clandestinas».

¹¹³ Artículo 71. Ley Andalucía 13/2011: se consideran infracciones graves «1. La realización o prestación clandestina de un servicio turístico, definida en el artículo 30.4. 2. La mediación en la contratación de servicios que tengan la consideración de clandestinos conforme a esta Ley, o el suministro de información sobre los mismos por parte de las oficinas de turismo».

¹¹⁴ En el Decreto Andalucía 35/2008 se preveía: «en los casos de cese voluntario se requiere la comunicación con una antelación mínima de treinta días (por tanto hábiles), a los efectos de cancelar la inscripción».

reunir las condiciones que sirvieron de base para la inscripción. Esta cancelación no será automática y requerirá la instrucción del correspondiente expediente administrativo, audiencia a la persona interesada y la posterior resolución que declare tales circunstancias. Esta resolución determinará la cancelación de la inscripción y la obligación de la persona interesada de cesar en el ejercicio de la actividad, así como de restituir la situación jurídica al momento previo al ejercicio de la misma (art. 13.5 Decreto Andalucía 143/2014).

6. LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD EN LA PRÁCTICA DEL TURISMO ACTIVO

6.1. Consideraciones generales

Uno de los objetivos que impulsaron e impulsan la regulación del turismo activo en Andalucía, como en el resto de las Comunidades Autónomas, es «alcanzar un adecuado nivel de seguridad en unas actividades donde el factor de riesgo está presente en mayor o menor medida» (exposición de motivos del Decreto Andalucía 20/2002) y para ello se han previsto una serie de medidas que permitan salvaguardar, en el grado máximo, la seguridad de los usuarios con previsiones como son la existencia de un personal cualificado, garantías sobre el material, protocolos de actuación, limitaciones a la participación de menores y personas que no se encuentren en disposición de efectuar la actividad e incluso la existencia de seguro de responsabilidad profesional¹¹⁵.

Así, en las distintas normas autonómicas de turismo activo, es común hallar un precepto dedicado o destinado a la seguridad física y prevención de accidentes en el que se contempla, por una parte, medidas enfocadas u orientadas a prevenir los posibles accidentes y, por otra, medidas que tienen por propósito, en los casos en que se produzca el daño, reducir y agilizar al mínimo el tiempo de respuesta¹¹⁶. Andalucía no ha optado por esta sistemática, hecho que no significa que no se contemplen de una manera u otra las medidas más comunes, pues la diferencia es que se encuentran dispersas a lo largo del articulado. De esta forma, al margen de la obligación general para todas las empresas turísticas de velar por la seguridad de las personas usuarias del servicio –art. 24.d) Ley Andalucía 13/2011–, el Decreto Andaluz 20/2002 dedica cuatro artículos específicamente a esta cuestión. Estos artículos tienen como fin la imposición de una serie de obligaciones a las empresas de turismo activo –art. 26 y 28–, preceptos que se ven complementados con las previsiones del artículo 29 que impone una serie de obligaciones en materia de información muy importantes, con el fin de que los usuarios sean conscientes de todos

¹¹⁵ Como se aprecia en el trabajo Mediavilla Saldaña, tanto la gestión del riesgo como la seguridad son dos elementos a tener presente en cuanto la calidad de un servicio de turismo activo, L. Mediavilla Saldaña, L., «La calidad técnica en el turismo de aventura», *Apuntes de Educación Física y Deportes*, núm. 116 (2014), pp. 83 y 84.

¹¹⁶ Véanse los artículos 11 Decreto Aragón 55/2008, 122 Decreto Baleares 20/2015, 13 Decreto Asturias 11/2014, 9 Decreto Castilla y León 96/2007, 6 Decreto Castilla-La Mancha 77/2005, 7 Decreto Murcia 320/2007, 10 Decreto Navarra 288/2004, 214 Decreto La Rioja 14/2011 y 12 Decreto Valencia 22/2012.

los aspectos que conlleva la práctica del servicio que pretenden contratar y, por último, los requisitos de la participación de menores en estas actividades –art. 30–. Sin embargo, con un ánimo expositivo agruparemos las distintas previsiones en dos grandes epígrafes y distinguiremos entre las medidas articuladas para evitar los accidentes y aquellas previstas para minimizar los daños en los casos en que se produzcan.

Estas obligaciones recaían esencialmente en monitores y directores técnicos, figuras que se encontraban reguladas en los artículos 26 y 27 del Decreto Andalucía 20/2002, y que desaparecieron por obra del Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos para su adaptación al Decreto-Ley 3/2009, de 22 de diciembre, por el que se modifican diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior –art. 1.6 y 1.7–.

Tabla 9
Funciones de los directores técnicos y monitores (derogadas)

	Funciones
Directores técnicos (art. 26)	<p>Será responsable de supervisar, entre otras, las siguientes cuestiones:</p> <p>a) Velar por el cumplimiento de la normativa medioambiental aplicable al espacio en el que se desarrolle la actividad, así como de la normativa de seguridad de cada actividad.</p> <p>b) Preparar y activar los planes de emergencia y de evacuación que sean necesarios en caso de un accidente o de otra circunstancia que lo demande de acuerdo con la normativa vigente.</p> <p>c) Revisar y controlar el buen estado de todos los equipos y material empleados, responsabilizándose del cumplimiento de la normativa relativa a sus revisiones periódicas de carácter obligatorio.</p> <p>d) Impedir la práctica de la actividad a aquellas personas que por circunstancias particulares les pueda ser peligrosa o lesiva.</p>
Monitores (art. 27)	<p>Tienen la responsabilidad de:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Informar, asesorar y acompañar a las personas usuarias que practiquen las actividades. – Mantener en condiciones de uso adecuado los equipos y el material empleados para el desarrollo de las actividades

Funciones que ahora, de forma genérica, se atribuyen a las «empresas de turismo activo» en el artículo 26. Un precepto que tiene una redacción muy parecida a la que tenía anteriormente bajo la rúbrica *Dirección técnica*, pues se incorporan las últimas cuatro letras –alguna de ellas procedentes del derogado artículo 27– y se cambia la rúbrica para pasar a denominarse *Obligaciones de las empresas de turismo activo*.

6.2. El deber de información

La información a los usuarios constituye el primer elemento de seguridad, la barrera que debería evitar que los que desean inicialmente realizar alguna de las prácticas que integran el turismo activo puedan sopesar los riesgos objetivos que se derivan de la actividad y de las condiciones del medio donde se desarrollan y los riesgos subjetivos en virtud de las habilidades, destrezas y estado físico. Para que esta barrera funcione, la información debe ser precisa y comprensible, a la vez que abarcar el mayor número de aspectos relativos a la actividad de modo que se pueda producir un adecuado juicio.

El Decreto Andaluz 20/2002, sin perjuicio de las previsiones del artículo 21 de la Ley Andalucía 13/2011¹¹⁷, exige a los titulares de las empresas de turismo activo no exclusivamente informar, sino impone la obligación de «adoptar las medidas necesarias que garanticen que la persona usuaria esté informada de forma inequívoca, veraz, suficiente y comprensible de las instalaciones o servicios que supongan algún riesgo y de las medidas de seguridad adoptadas»¹¹⁸

¹¹⁷ La Ley Andalucía 13/2011 reconoce expresamente a los usuarios de los servicios turísticos, entre sus derechos, los de «recibir información veraz, suficiente, comprensible, inequívoca, racional y previa a la contratación sobre los servicios que les oferten, así como sobre el precio final completo, incluido los impuestos, desglosando, en su caso, el importe de los incrementos o descuentos que le sean de aplicación a la oferta» –art. 21.a)– y el derecho a «ser informadas inequívocamente de las instalaciones o servicios que supongan algún riesgo y de las medidas de seguridad adoptadas» –art. 21.g)–. En este sentido, y al margen de la cuestión de que se debe informar a los usuarios de los servicios de turismo activo por imposición del artículo 29 del Decreto Andalucía 20/2002, se debe tener presente lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Andalucía 13/2011, bajo la rúbrica, *Obligación de información*. Este último precepto exige a las empresas turísticas poner «[...] a disposición de las personas usuarias la siguiente información: a) Los datos identificativos, número de identificación fiscal, dirección de su establecimiento y aquellos otros datos que permitan la comunicación rápida y directa con la empresa. b) Los datos de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía. c) Las condiciones y cláusulas generales, en su caso, utilizadas, así como la existencia en las mismas de cláusulas relativas a la legislación y jurisdicción aplicables al contrato. d) El precio del servicio, cuando esté fijado previamente por la empresa o, en otro caso, a petición de la persona usuaria, o un presupuesto suficientemente detallado. e) Las principales características y condiciones de prestación del servicio ofertado, con objetividad y veracidad. f) El seguro o garantías en su caso exigidas y, en particular, los datos de la entidad aseguradora y de la cobertura geográfica del seguro. g) Las condiciones de accesibilidad de recursos, servicios e infraestructuras turísticas. 2. Las empresas turísticas pondrán a disposición de las personas usuarias la información a que se refiere el apartado anterior de forma clara e inequívoca, antes de la celebración del contrato o, cuando no haya contrato por escrito, antes de la prestación del servicio, en alguna de las formas siguientes: a) En el lugar de celebración del contrato o de prestación del servicio. b) Por vía electrónica, a través de una dirección facilitada por la empresa. c) Incluyéndola en toda documentación informativa que la empresa facilite a las personas usuarias en la que se presenten de forma detallada sus servicios».

¹¹⁸ Al margen de estas cuestiones, se les deberá informar de todos aquellos asuntos para la práctica segura de la actividad. En este caso, resultan de gran interés las recomendaciones en materia de seguridad que se encuentran en los documentos de *Difusión y Promoción del Turismo activo* a los que se tiene acceso a través de la página: <http://www.andalucia-activa.com/index.php/turismo-activo/seguridad>. En ella se ofrecen una serie de recomendaciones para cada uno de los tres principales medios, aéreo, acuático y terrestre, en los que se pueden realizar prácticas de turismo activo que resultan muy útiles. Así, a título de ejemplo, se establecen los siguientes consejos para la prácticas del *kitesurf*: «• Es imprescindible aprender en centros especializados, ya que la cometa proporciona gran fuerza y velocidad, pudiendo ocasionar accidentes aquí en la práctica y a

–art. 29¹¹⁹. En todo caso, deberán dejar constancia por escrito, antes de iniciarse la práctica de la actividad¹²⁰, de que las personas usuarias han sido informadas sobre¹²¹:

- a) Los destinos, itinerarios o trayectos a recorrer.
- b) Medidas a adoptar para preservar el entorno en el que la actividad se realiza.
- c) Conocimientos que se requieren, dificultades que implica la práctica de la actividad y comportamientos a seguir en caso de peligro. En su caso, requisitos físicos o destrezas necesarias para practicar la actividad y, cuando proceda, patologías que desaconsejan su práctica.
- d) Medidas de seguridad previstas.
- e) Materiales a utilizar.
- f) Riesgo de cada actividad y relación de aquellas consideradas de mayor riesgo¹²².
- g) El personal mínimo de la entidad para cada actividad que desarrolle y el número máximo de usuarios de cada una de ellas.
- h) Edad máxima o mínima para practicar cada una de las actividades que se desarrollen.
- i) El tipo de cobertura del que dispone el seguro concertado por la empresa.

otras personas. • Las áreas de práctica deben estar despejadas y disponer de una amplia zona de seguridad a sotavento, evitando siempre practicar el kitesurf en lugares con gente y bañistas. • El kitesurf es un deporte espectacular que atrae espectadores. Es necesario advertirles del peligro que corren si se acercan. • Navegue siempre a sotavento de espigones, bañistas y embarcaciones para no verse arrastrado hacia ellos. • Consulte las previsiones meteorológicas, especialmente si sopla viento de tierra. • No hay que practicar el kitesurf en el agua antes de comprobar en tierra que se controla totalmente la cometa. • Navegar siempre con una orientación que permita regresar a la playa, sin alejarse demasiado de la costa. • Utilice un casco para defenderse de los golpes en la cabeza. • Las tablas de kitesurf tienen poca flotabilidad, por lo que es obligado utilizar chaleco salvavidas. • No se haga a la mar al atardecer, avise en tierra de sus planes y tenga un contacto en tierra que le vigile. • En caso de emergencia no abandone la tabla y la cometa, ya que permitirán una más fácil localización».

¹¹⁹ La redacción del artículo 29 del Decreto Andalucía 20/2002, antes de la reforma operada por el Decreto Andalucía 80/2010, era más laxo en cuanto a este deber y disponía: «1. Los/as titulares de las empresas que organicen actividades de turismo activo deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que la persona usuaria turística esté informada inequívocamente de las instalaciones o servicios que supongan algún riesgo y de las medidas de seguridad adoptadas». Así el Decreto de 2010, en su exposición de motivos, establecía entre sus objetivos en relación al Decreto del 2002 «[...] reforzar la obligación de ofrecer información a las personas usuarias por parte de las entidades prestadoras del servicio».

¹²⁰ En este sentido, la Orden de 20 de marzo de 2003 exige al titular de la empresa organizadora la obligación de adoptar «las medidas necesarias para garantizar que todos los usuarios estén informados inequívocamente de las instalaciones o servicios que supongan algún riesgo [...] dejando por escrito de que antes del inicio de la práctica, los usuarios han sido informados sobre los aspectos previstos en el artículo 29» (art. 8). Esta obligación, en los casos de que los usuarios formen parte de un colectivo previamente organizado, bastará con que conste por escrito que la información ha sido recibida por el responsable del mismo (art. 8.2 Orden de 20 de marzo de 2003).

¹²¹ Véase, sobre la información a los clientes, J. M^a. Nasarre Sarmiento, J. M^a., «Propuestas para una convergencia de la regulación jurídica de las empresas de turismo activo», *Acciones e Investigaciones Sociales*, núm. 31 (2012), pp. 246-247.

¹²² Hasta la reforma operada por el Decreto Andalucía 80/2010, en el Decreto Andalucía 20/2002, el artículo 29.2, ahora derogado, disponía: «en las actividades declaradas de especial riesgo por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte será necesario informar de tal circunstancia a las personas usuarias, quedando constancia por escrito».

6.3. Medidas destinadas a evitar los accidentes y preservar la integridad física de los usuarios

Como principio general en el desarrollo de actividades de turismo activo se encuentra el de la seguridad de los usuarios que se manifiesta en el deber de las empresas de velar por la seguridad y la integridad de los usuarios en el desarrollo de las distintas actividades, de acuerdo, como manifiesta el Decreto Valencia 22/2012, a los criterios de una racional y prudente práctica deportiva, adoptando cuantas medidas sean necesarias¹²³. Con este espíritu las distintas normas autonómicas hacen recaer sobre las empresas una serie de obligaciones, que podemos calificar como *básicas*, para evitar o minimizar los riesgos que se derivan de las actividades ofertadas¹²⁴.

Obligaciones que, como veremos en las próximas páginas, afectan, entre otros aspectos, a las condiciones de los usuarios, al material, al número de instructores o monitores o al deber de información¹²⁵.

A) Número mínimo de personal para cada actividad y de usuarios

El número mínimo de personal de la empresa y de usuarios para cada actividad es una cuestión esencial que incide directamente en el argumento de la seguridad, pese a que se ha pasado de soslayo en las distintas normas autonómicas¹²⁶.

El Decreto Andalucía 20/2002 inicialmente no había previsto ni había articulado fórmula alguna para determinar el personal del que debía disponer la empresa para cada actividad

¹²³ En este sentido, por ejemplo, se encuentra la atención a las condiciones meteorológicas. Así, entre otros, el Decreto La Rioja 14/2011 exige a las empresas que tengan en cuenta la predicción meteorológica oficial, referida a la zona de práctica de las actividades, con el mayor grado de detalle geográfico y temporal posible. Igualmente prevé que, en caso de alerta o activación del plan de prevención ante fenómenos meteorológicos adversos, extremarán la precaución y, si fuere necesario, a su criterio y responsabilidad, suspender la práctica de actividades –art. 214.4–. En el mismo sentido, p.e., artículos 11.4 Decreto Aragón 55/2008, 6.4 Decreto Castilla La Mancha 77/2005 y 9.4 Decreto Castilla y León 96/2007.

¹²⁴ Con todo Mediavilla Saldaña, con altas dosis de razón, manifiesta: «en las empresas de turismo activo es prioritario el parámetro de la seguridad, pero suele confundirse con la ausencia de accidentes, ya que no se dispone de protocolos estandarizados para trabajar la seguridad antes de comenzar las actividades, sino una vez que se produce el accidente», L. Mediavilla Saldaña, «La calidad técnica en el turismo de aventura», *Apuntes de Educación Física y Deportes*, núm. 116 (2014), p. 85.

¹²⁵ En este sentido, hubiera sido oportuno que el Decreto Andalucía 20/2002 hubiera establecido la posibilidad, como realiza el Decreto Asturias 111/2014, de que «la Consejería competente en materia de turismo podrá establecer unas normas mínimas de seguridad y calidad en la práctica de las distintas modalidades o actividades de turismo activo» –art. 13.4–.

¹²⁶ Como curiosidad, el Decreto Valencia 22/2012 prevé: «si fuera necesario, y en función del riesgo de la actividad, el/la responsable de la empresa podrá determinar un número máximo de usuarios/as por actividad» –art. 8.3 *in fine*–.

o de cuántos usuarios como máximo se haría responsable monitor o instructor¹²⁷. La única referencia que existía era la recogida en el derogado artículo 27.1 del Decreto Andalucía 20/2002 que disponía: «mediante Orden de la Consejería de Turismo y Deporte se podrá establecer, en función del riesgo de la actividad, el número máximo de usuarios/as por monitor o monitora»; una orden que jamás fue aprobada.

Actualmente, tras la reforma en el Decreto Andalucía 20/2002, operada por el Decreto Andalucía 80/2010, existen dos previsiones al respecto. En primer lugar, el artículo 26.e) exige a las empresas de turismo activo «informar, asesorar y acompañar a la persona usuaria que practiquen las actividades [...]». Obligación que interpretada *in sensu contrario* conlleva que ninguna actividad puede ser desarrollada por los usuarios sin que exista un monitor, instructor que los acompañe.

En segundo lugar, en el artículo 29.g), se obliga a las empresas a informar a los usuarios sobre «el personal mínimo de la entidad para cada actividad que se desarrolle y el número máximo de usuarios»¹²⁸. Por tanto, el número mínimo de monitores por usuario queda a la libre decisión de la empresa con el criterio que siempre debe existir al menos uno. En consecuencia, con la normativa actual, una empresa de turismo activo dedicada a las rutas ecuestres podría tener un monitor que acompañara a los distintos grupos con independencia del número de usuarios, siendo indiferente que fuera exclusivamente uno o veinte.

Con todo, podría resultar seguir el esquema del artículo 8.2 del Decreto Asturias 111/2014 que contempla dos medidas que resultan interesantes:

- a) La Consejería competente en materia de turismo podrá establecer la obligatoriedad de disponer de un número mínimo de monitores o guías acompañantes y determinar una ratio adecuada para las modalidades más demandadas o, en su defecto, una genérica de seguridad. En este sentido, podría ser oportuno la elaboración de una guía de buenas prácticas donde se contemplase, entre otros aspectos, este último.
- b) Las empresas de turismo activo deberán declarar a la Consejería competente en materia de turismo el número máximo de personas usuarias de la actividad que irán acompañadas por cada monitor, cuando la actividad así lo requiera.

¹²⁷ Alguna, como es el caso del Decreto Murcia 320/2007, establece que las empresas de turismo activo son responsables de garantizar los adecuados niveles de seguridad para quienes contraten sus servicios, para lo que habrán de adoptar las medidas necesarias para ello y específicamente facilitar un número suficiente de monitores o guías para asesorar o acompañar a los clientes o grupos organizados que quieran practicar las actividades ofertadas, para lo que se tendrá en cuenta: a) Naturaleza de la actividad a realizar. b) El número de personas que componen el grupo» (art. 5.1).

¹²⁸ Las normas autonómicas han optado por emplear una fórmula distinta al exigir que las empresas cuenten con «un número suficiente» de monitores, guías, instructores etc. a fin de asesorar y acompañar a los usuarios. Véanse artículos 9.1 Decreto Asturias 111/2014; 12.3 Decreto Baleares 20/2015; 209.1 Decreto La Rioja 14/2011; 8.1 Decreto Valencia 22/2012, 12.1 Decreto Castilla La Mancha 77/2005; 5.1 Decreto Murcia 320/2007; 7 Decreto Navarra 288/2004; 8.1 Decreto Castilla y León 96/2007; 45 Decreto Galicia 42/2001 y 9.2 Decreto Aragón 55/2008.

B) Limitaciones para la práctica de la actividad

El desarrollo de una actividad de turismo activo puede conllevar ciertos riesgos y exigir cierto grado de esfuerzo y destreza que hacen que las mismas no sean aptas y, sobre todo, seguras para algunas personas. En este contexto, el Decreto Andalucía 20/2002 prevé, entre las obligaciones de la empresa, impedir la práctica de la actividad a aquellas personas que por circunstancias particulares puedan resultarles peligrosas o lesivas [art. 26.d)]¹²⁹. Estas circunstancias pueden ser muy variadas como, entre otras, impedimentos físicos, síquicos o de cualquier otra naturaleza¹³⁰, sin que la limitación pueda ser considerada como una restricción o una discriminación. Entre estas restricciones o limitaciones se encuentra la obligación de informar a los usuarios de la edad máxima o mínima para practicar las actividades –art. 29.h)– que no es más que una derivación de la obligación primera¹³¹.

Todo ello sin olvidar que, entre las cuestiones de las que obligatoriamente se debe informar al usuario, se encuentran los requisitos físicos o destrezas necesarias para practicar la actividad y, cuando proceda, patologías que desaconsejan su práctica –art. 29.c) in fine–¹³². En este sentido, hubiera sido oportuno establecer, como el anverso de la previsión anterior, la obligación de los usuarios de informar, como prevé el Decreto Asturias 111/2014, antes del inicio de la actividad acerca de la adecuación física para su práctica, y, en particular, cualquier circunstancia que pueda conllevar una falta de idoneidad de sus condiciones personales, tras la información recibida por la empresa –art. 15.4–.

En todos estos supuestos, será la empresa la que determine las personas que no se encuentran en condiciones para la práctica de la actividad, en virtud de unos elementos objetivos y que deben ser públicos y de los que deben ser informados los usuarios. Así, resulta muy acertada la previsión del artículo 4.2 del Decreto Cataluña 56/2003 cuando dispone:

¹²⁹ Antes de la reforma operada por el Decreto Andalucía 80/2010, esta obligación recaía sobre los directores técnicos [art. 26.1.d) Decreto 20/2002]. En el mismo sentido, el Decreto La Rioja 14/2011 –art. 208.d)–.

¹³⁰ El Decreto Asturias 111/2014 prohíbe la práctica de las actividades a personas que se encuentren bajo la influencia del alcohol o de cualquier otra sustancia que pueda alterar el normal comportamiento de una persona (art. 15.5). El Decreto Murcia 320/2007 es menos taxativo y deja al criterio de los responsables adoptar la decisión cuando dispone «los responsables de la empresa podrán limitar e incluso prohibir la participación en las actividades previstas a aquellas personas que, a consecuencia de su estado psicofísico, no estén en disposición de llevarlas a cabo con la seguridad necesaria y en todo caso, se prohibirá a las personas que presenten síntomas manifiestos de embriaguez o de actuar bajo la influencia de las drogas» –art. 7.3–. El Decreto Navarra 288/2004 prevé que las empresas pueden negarse a prestar sus servicios a usuarios que no reúnan las condiciones físicas requeridas para la práctica que se trate –art. 12–. El Decreto Castilla y León 96/2007 prevé que los responsables de las empresas podrán limitar e incluso prohibir la participación en las actividades o en un parte de ellas, a personas que no reúnan las condiciones físicas o psíquicas adecuadas para cada tipo de actividad y persona –art. 10.1–.

¹³¹ Esta previsión fue introducida en el Decreto Andalucía 20/2002 por el Decreto Andalucía 80/2010.

¹³² En el mismo sentido, Decreto La Rioja 14/2011 –art. 211.1.d)–.

«las personas o entidades que organicen actividades pueden exigir unas condiciones de edad, de estado físico y de salud para poder practicarlas, condiciones que deben estar justificadas por las características de la actividad, por las condiciones en las que deben practicarse o por otras circunstancias motivadas».

C) *La participación de menores en actividades de turismo activo*

Las actividades de turismo activo conllevan, en determinadas ocasiones, un cierto riesgo, sin olvidar que requieren algunas dosis de destreza y de esfuerzo para poder culminarlas. Todas estas cuestiones, como hemos mencionado, deben ser puestas en conocimiento de los turistas por parte de las empresas, así como el resto de las cuestiones que son exigidas por las distintas disposiciones. A su vez, los clientes asumen una serie de obligaciones, entre las que destaca seguir las instrucciones de manera precisa de los monitores e instructores.

En este sentido, es frecuente que estas actividades sean desarrolladas por unidades familiares en las que también se encuentran menores y, por tanto, es norma general que se exija el consentimiento de los «responsables» de los mismos con objeto de que con ello asuman su responsabilidad al permitir o hacer participar a los menores, siempre y cuando no existan condiciones o prohibiciones establecidas en el ordenamiento jurídico que les impida el desarrollo concreto de la actividad¹³³.

La condición que deben ostentar las personas –con respecto al menor– que pueden prestar el consentimiento varía de una Comunidad Autónoma a otra. Así, en el artículo 30 del Decreto Andalucía 20/2002 y el Decreto La Rioja 14/2011 (art. 212), se requiere la autorización de los padres o del tutor o tutora, en los Decretos Castilla y León 96/2007 (art. 11) y Murcia 320/2007 (art. 7.3 *in fine*), en un sentido muy similar desde un punto de vista conceptual, pero más correcto desde un punto de vista jurídico, se refieren a «quien ostente la patria potestad o la tutela legal del menor»¹³⁴ y, como caso particular, el Decreto Navarra 288/2004 también permite al margen de los que ostenten la patria potestad o la tutela o bien «la presencia de un adulto que se responsabilice de los menores» (art. 9)¹³⁵. Esta última opción no nos parece de recibo, pues si bien es cierto que al responsabilizarse una persona adulta es sobre aquella la que recae o puede recaer una eventual responsabilidad en caso de que se produzcan eventuales daños, lo cierto es que son múltiples

¹³³ Algunas disposiciones autonómicas no contienen precisión al respecto, pese a su importancia, como el caso Decreto Galicia 42/2001.

¹³⁴ Mantenemos que es más correcto, pues no todos los padres ostentan sobre los menores la patria potestad de la que pueden haber sido privados. Véanse, p.e., artículos 11 Decreto Castilla y León 96/2007 o 13 Decreto Valencia 22/2012.

¹³⁵ En el mismo sentido el artículo 15.6 Decreto Asturias 111/2014.

los conflictos que podrían derivarse de una cláusula de esta naturaleza ya que, aunque la actuación de la empresa sería de buena fe, podría ser el origen de problemas con quienes realmente ostentan la patria potestad o la tutela. Por tanto, no creemos oportuno que la simple presencia de un adulto, sin relación alguna sobre el menor, pueda ser suficiente para suplir la autorización de los padres o tutores. Somos conscientes que, por parte de las empresas, será imposible verificar si realmente las personas que están presentes ostentan o no la patria potestad, pero, en este caso por lo menos, existe una presunción que se une a la buena fe de la empresa.

El concepto de minoría de edad, a los efectos de la autorización, también difiere de una Comunidad a otra. En Andalucía, como en Castilla y León y La Rioja, la minoría se fija en dieciséis años y, por tanto, a partir de esa edad no será necesaria la autorización¹³⁶. Sin embargo, en las Comunidades de Asturias, Murcia, Navarra y Valencia no se especifica edad alguna y se refiere exclusivamente a menores de edad y, por tanto, debemos acudir al artículo 315 del Código civil que lo fija a los dieciocho años.

El consentimiento se debe prestar por escrito y tiene que realizarse, como es lógico, con carácter previo al inicio de la actividad¹³⁷.

El mero consentimiento y el pago de la actividad no suponen la obligación de la empresa de prestar el servicio al menor, pues pueden existir condiciones o prohibiciones establecidas para cada actividad concreta que impidan el desarrollo de la misma a los menores y/o personas con dificultades específicas. Todo ello sin perjuicio de que, si por parte de los responsables técnicos se apreciaran dificultades en esa persona para realizar con unos márgenes de seguridad razonable la actividad, podrán, e incluso diríamos deberán, comunicar a los responsables de los mismos, en caso de que sea un grupo, que esa persona en virtud de su edad, físico, etcétera no es apta para el desarrollo del servicio propuesto y quedar, por tanto, excluida [art. 26.1.d) Decreto Andalucía 20/2002].

Tabla 10
Participación de menores en actividades de turismo activo en Andalucía
(art. 30 Decreto Andalucía 20/2002)

<i>Edad</i>	<i>Requisitos</i>	
<16 años	Autorización	Previa y por escrito Por parte de padres o tutores
>16 años	Autorización	No se requiere

¹³⁶ Véanse, entre otros, los artículos 30 Decreto Andalucía 20/2002, 11 Decreto Castilla y León 96/2007, 212 Decreto La Rioja 14/2011.

¹³⁷ Véanse, entre otros, los artículos 30 Decreto Andalucía 20/2002, 11 Decreto Castilla y León 96/2007, 212 Decreto La Rioja 14/2011, 13 Decreto Valencia 22/2012.

D) Equipo y material

La mayoría de las actividades de turismo activo requieren para su práctica de equipo y material. La adecuación del mismo constituye un elemento esencial de la seguridad de los usuarios del servicio turístico que se integra o se deriva del deber de las empresas turísticas que organicen actividades de turismo activo de adoptar las medidas precisas para garantizar la integridad física de las personas usuarias (art. 28 Decreto Andalucía 20/2002).

Para alcanzar este fin se articulan tres medidas:

- a) El material y el equipo que sean puestos a disposición de las personas usuarias que practiquen las actividades tienen que estar homologados, en su caso, por los organismos competentes según la actividad y reunir las condiciones de seguridad y garantías necesarias para el uso a que estén destinados que serán las previstas por el fabricante (art. 28.2 Decreto Andalucía 20/2002)¹³⁸. De esta manera, parece que el equipo y el material deben poseer los dos requisitos: estar homologados y reunir las condiciones de seguridad y garantía de uso para el fin concreto al que serán destinados. Sin embargo, debemos tener presente que no todos los materiales se encuentran homologados y, por tanto, una aplicación estricta del precepto supondría la imposibilidad del empleo de material que, sin embargo, reúne las condiciones, según el fabricante, para el desarrollo de la misma. De hecho, conscientes de esta realidad, algunas normas autonómicas han previsto que, en defecto de homologación, bastará con que reúna las condiciones de seguridad según el uso¹³⁹. De hecho, de la redacción del artículo 28.2, podemos entender que esta opción interpretativa es factible, pues se requiere que el material esté homologado, en su caso, por los organismos competentes, dejando de esta manera la puerta abierta a la segunda opción¹⁴⁰.

En relación a la homologación de material, debemos recordar que el artículo 31.b) del Decreto Andalucía 20/2002 prevé que la Consejería de Turismo y Deporte y las asociaciones de empresas de turismo activo podrán suscribir convenios y otro tipo de acuerdos con las federaciones deportivas andaluzas en cuyos estatutos figure como modalidad o especialidad la práctica de

¹³⁸ La regulación de las condiciones de los equipos y del material suele ser bastante uniforme, aunque existen matices que marcan diferencias significativas. Los Decretos Murcia 320/2007 (art. 4.1), Castilla-La Mancha 77/2005 (art. 5), Castilla y León 96/2007 (art. 5) y Decreto Comunidad Valenciana 22/2012 [art. 7.1.c)] exigen la homologación y, en su defecto, los requisitos de seguridad y garantías de uso a que estén destinados según las indicaciones del fabricante. Los Decretos Galicia 42/2001 (art. 45.2) y Aragón 55/2008 (art. 10) responden al mismo planteamiento del Decreto Andalucía 20/2002. Los Decretos La Rioja 14/2011, Asturias 111/2014, Baleares 20/2014 exigen que el equipo y el material que sean puestos a disposición de los usuarios estén homologados, en su caso, por los organismos competentes según la actividad y reunir las condiciones de seguridad y garantías necesarias para el uso a que estén destinados (art. 210.2, 9.1 y 122.4 respectivamente).

¹³⁹ Véase la nota anterior.

¹⁴⁰ Véase sobre la homologación de equipos y materiales, J. M^o. Nasarre Sarmiento, «Propuestas para una convergencia de la regulación jurídica de las empresas de turismo activo», *Acciones e Investigaciones Sociales*, núm. 31 (2012), pp. 250-251.

uno de los deportes considerados por el Decreto como turismo activo, pudiendo tener entre otros fines establecer los mecanismos precisos para que las federaciones homologuen el equipo y el material.

- b) Se atribuyen una serie de obligaciones, en relación a los equipos y al material, que anteriormente recaían sobre los directores y monitores y ahora, como se ha expuesto anteriormente, recaen de forma genérica sobre las empresas de turismo activo. Así, a la empresa le corresponde, por una parte, revisar y controlar el buen estado de los equipos y material empleados, responsabilizándose del cumplimiento de la normativa relativa a sus revisiones periódicas de carácter obligatorio [art. 26.c)]¹⁴¹ y, por otra, tiene la obligación de mantener en condiciones de uso adecuado los equipos y el material para el desarrollo de la actividad [art. 26.f)].
- c) La práctica de determinadas actividades de turismo activo requiere de un material para su desarrollo. Por este motivo, el Decreto Andalucía 20/2002 impone a las empresas la obligación, en su caso, de especificar qué material no estará incluido en el precio ofertado, requiriendo de un pago adicional. Sin embargo, el mismo Decreto exige a las empresas incluir en el precio siempre el material o equipo mínimo de seguridad –art. 29.e)–¹⁴².

La normativa andaluza no ha previsto, como por ejemplo ha sucedido con el Decreto Navarra 288/2004 (art. 8.1), la posibilidad de que los usuarios deseen utilizar para la práctica de la actividad su propio equipo y material. En este caso, como es lógico, el mismo debe reunir las condiciones necesarias para la práctica del deporte específico y sería conveniente que se le exigiera aportar los documentos de homologación o las condiciones de uso del fabricante y, en caso contrario, impedirle la participación en la actividad salvo que emplee el material puesto a su disposición por la empresa.

6.4. Medidas para minimizar los daños que se hayan podido producir como consecuencia de la actividad

En el desarrollo de la actividad se pueden suceder un sinnúmero de incidentes e incluso accidentes que pueden ser fruto de una gran variedad de causas con consecuencias y dimensiones distintas. En este sentido, se les exige a las empresas de turismo activo la adopción de una serie de medidas de diversa naturaleza para minimizar los daños una vez producidos.

A) Planes de emergencia

Las empresas de turismo activo deben preparar y, en su caso, activar los planes de emergencia y de evacuación que sean necesarios en caso de accidente o de otra circunstancia

¹⁴¹ El Decreto Asturias 111/2014 exige que las empresas deben tener constancia documental avalada por el responsable de seguridad acerca de la realización de las revisiones (art. 9.3).

¹⁴² En el mismo sentido, el artículo 211.1.g) Decreto La Rioja 14/2011. En el caso del Decreto Asturias 111/2014, se establece la obligación de las empresas de poner a disposición de los usuarios el material de protección adecuado a la actividad que se vaya a desarrollar (art. 9.4).

que lo demande de acuerdo con la normativa vigente¹⁴³ –art. 26.b) Decreto Andalucía 20/2002–¹⁴⁴.

Este plan de emergencia no se exige que se presente en ningún momento, ni a la Delegación Provincial de Turismo y Deporte ni a la de Medio Ambiente, circunstancia que impide no solo tener constancia de la eficacia del diseño de los mismos, sino incluso de su existencia, pese a su importancia.

En la regulación prevista en otras normas autonómicas, suele ser habitual que se exija a las empresas la obligación de remitir el protocolo de actuación en caso de accidentes a los servicios de protección civil –p. e. artículos 11.2 Decreto Aragón 55/2008 o el 13.3 del Decreto Asturias 111/2014 que exige a las empresas, para cada actividad que se oferte, contar con un protocolo de prevención y actuación en caso de accidentes, adecuado a la normativa vigente en la materia que habrán de comunicar antes de iniciar la actividad a la Dirección General con competencias en materia de turismo para que esta, a su vez, lo remita para su evaluación al órgano competente en materia de protección civil del Principado de Asturias–¹⁴⁵. Incluso el Decreto La Rioja 14/2011 exige a las empresas de turismo activo que comuniquen por cualquier procedimiento a los citados Servicios de Protección Civil o a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de la zona el desarrollo de cada actividad, con el número de personas participantes y el trayecto previsto. Si se prestan periódicamente, bastará con una comunicación inicial que exprese el número máximo de participantes –art. 214.3–.

En el marco de las distintas regulaciones autonómicas, destaca el artículo 6.2 del Decreto Castilla-La Mancha 77/2005 por la variedad de elementos que incorpora en relación al resto de disposiciones cuando manifiesta: «las empresas deberán contar con un plan de autoprotección que deberán remitir al inicio de cada temporada a los Servicios Oficiales de Protección Civil de la Administración de la Junta de Comunidades o a la entidad local correspondiente al ámbito de actuación territorial de la empresa, siendo en este caso la entidad local la que remita dicho Plan a los Servicios de Protección Civil de la Junta de Comunidades¹⁴⁶. El plan de autoprotección atenderá a la normativa vigente en materia

¹⁴³ Esta era una obligación que recaía, antes de la reforma del Decreto Andalucía 20/2002 por el Decreto Andalucía 80/2010, sobre los directores técnicos que son a los que correspondía activarlos cuando fuese preciso.

¹⁴⁴ Los usuarios deben ser informados antes del inicio de la actividad de las medidas de seguridad previstas por la empresa entre las que se encuentran los planes de emergencia y evacuación [art. 29.1.d) Decreto Andalucía 20/2002].

¹⁴⁵ También es significativo el artículo 9 del Decreto Castilla y León 96/2007 que obliga a presentar el protocolo de actuación en caso de accidentes al Servicio competente en el momento de solicitar la autorización turística, así como a la Agencia de Protección Civil y Consumo de la Junta de Castilla y León.

¹⁴⁶ En un sentido similar, el artículo 214.2 del Decreto La Rioja 14/2011 cuando dispone: «las empresas deberán contar con un protocolo de actuación en caso de accidentes que deberán comunicar al inicio de cada temporada a los Servicios Oficiales de Protección Civil de la Administración de la Comunidad Autónoma o de la entidad local del ámbito de actuación territorial de la empresa».

de Protección Civil pudiendo ser elaborado, bien por la entidad aseguradora, facilitado en el momento de suscripción de cada uno de los seguros que se señalan en el artículo 10.3 de este Decreto, o bien por las empresas interesadas siguiendo el modelo establecido por los Servicios de Protección Civil de la Junta de Comunidades que en todo caso deberá ajustarse a las peculiaridades de la actividad que se trate».

Este esquema resulta bastante acertado, pues obliga a remitir cada temporada el plan de actuación en caso de accidentes a los servicios de protección civil, pero también se preocupa del quién y del cómo se deben elaborar los planes de autoprotección. La única salvedad que podemos hacer al sistema propuesto sería la necesidad de que el plan o planes de la empresa también fueran remitidos a la Consejería competente en materia de Turismo –en el caso de Andalucía a la Delegación de Turismo y Deporte– con el fin de que se incorporara al resto de la documentación de la empresa, pues constituye una cuestión de primer orden de la que debería tener constancia la Consejería competente y estar a disposición de terceros.

B) Formación del personal en primeros auxilios o socorrismo

En el contexto de las obligaciones de las empresas de turismo activo, en el artículo 26 del Decreto Andalucía 20/2002 se exige a las mismas «acreditar conocimientos en materia de socorrismo o de primeros auxilios del personal al servicio»¹⁴⁷. Un precepto que tiene su antecedente en el derogado artículo 27, dedicado a los monitores, precepto que les requería estar en posesión del título de socorrista o de primeros auxilios.

En este sentido, en un trabajo anterior a la reforma operada por el Decreto Andalucía 80/2010 que condujo, entre otras cosas, a la eliminación del artículo 27 y a pasar el requisito que nos ocupa al artículo 26.g), manifestaba que, pese a lo acertado de la materia el Ejecutivo, en un exceso de celo, «no había contemplado la posibilidad de que esta formación se halle incluida en el itinerario curricular de alguna de las titulaciones exigidas para desempeñar la función o la labor de monitor. Por este motivo proponemos de *lege ferenda* seguir el ejemplo del Decreto Aragón 55/2008 y, por tanto, que este requisito no sea exigible cuando la titulación por la que el monitor queda habilitado para el desarrollo de la función contemple esta materia. En consecuencia sería oportuno modificar la redacción del precepto para permitir que aquellos que a través de su titulación puedan acreditar esos conocimientos no tengan que realizar esos cursos, bastando con aportar los programas de las asignaturas y la certificación de haberlas superado»¹⁴⁸.

¹⁴⁷ En el mismo sentido, el artículo 122.1 Decreto Baleares 20/2015.

¹⁴⁸ Cfr. J. M^o Pérez Monguió, «El turismo activo», en S. Fernández Ramos (Dir.), *Estudios sobre derecho andaluz del turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2008, p. 490.

Sin embargo, se ha producido una relajación excesiva del requisito que conduce a que la redacción del artículo 26.g) del Decreto Andalucía 20/2002 no resulte especialmente acertada, pues basta «acreditar conocimientos...» y no una formación específica. En este sentido, para dar una salida interpretativa a esta situación, podría entenderse que aquellas personas con una titulación de Técnico Deportivo en Salvamento y Socorrismo¹⁴⁹ o aquellas formaciones sobre la materia impartidas por las Federación de Salvamento y Socorrismo, autorizadas por la Administración¹⁵⁰ o incluso aquellos cursos específicos sobre primeros auxilios reúnen los requisitos y aquellos que han cursado titulaciones o una formación reglada en la que se incluyó los primeros auxilios deberán acreditar que en los itinerarios curriculares que siguieron se encontraban los primeros auxilios o el salvamento.

Como una herencia de la normativa anterior, se debe tener presente que el Decreto Andalucía exige acreditar conocimientos en primeros auxilios o en socorrismo¹⁵¹ cuando, por ejemplo, en todas las actividades acuáticas se deberían exigir las dos¹⁵² o incluso existen cursos específicos de socorrismo terrestre¹⁵³. De hecho, de *lege ferenda* sería acertado exigir a todas las actividades que el personal tenga «conocimientos en primeros auxilios» y solo en aquellas actividades que así lo requieran o aconsejen por su naturaleza exigir de forma acumulativa los conocimientos relativos al salvamento¹⁵⁴.

¹⁴⁹ Real Decreto núm. 878/2011, de 24 de junio, por la que se establece el título de Técnico Deportivo en Salvamento y Socorrismo y se fijan sus enseñanzas mínimas y los requisitos de acceso.

¹⁵⁰ Resolución de 3 de julio 2014, por la que se otorga el reconocimiento a las formaciones deportivas de salvamento y socorrismo de nivel I, autorizadas por la Dirección General de Deportes de la Junta de Castilla y León e impartidas por la Federación de Salvamento y Socorrismo de Castilla y León.

¹⁵¹ Esta es una práctica común en otras normas autonómicas, cfr. artículos 8.5 Decreto Castilla y León 96/2007; 9.2.b) Decreto Aragón 55/2008; disposición transitoria primera del Decreto Castilla La Mancha 77/2005 o 122.1 Decreto Baleares 20/2015.

¹⁵² La Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía exige, en el artículo 93, a los monitores deportivos uno de los siguientes títulos cuando ejercen su actividad el medio acuático: a) Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar. b) Técnico o Técnica Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar. c) Técnico o Técnica Deportivo Superior en natación, actividades subacuáticas o salvamento y socorrismo, o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar. d) Técnico o Técnica Deportivo en natación, actividades subacuáticas o salvamento y socorrismo, o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar.

¹⁵³ En este sentido, el Curso de Primeros Auxilios y Socorrismo Terrestre ofertado por el Consejo de la Juventud de la Comunidad Autónoma de La Rioja, con una duración de 40 horas, cfr. <http://www.cjrioja.org/joomla/index.php/es/formacion/cursos-presenciales/cursos-de-ocio-y-tiempo-libre/item/28-curso-primeros-auxilios-socorrismo-terrestre> (consultado el 20 de julio de 2016).

¹⁵⁴ En numerosas Comunidades Autónomas se exige el título de socorrista o un curso de primeros auxilios. Así, el artículo 8.5 Decreto Castilla y León 96/2007 que exige a monitores, guías e instructores el título de socorrista o acreditar haber realizado un curso de primeros auxilios cuando la titulación aportada no contemple esta formación, el artículo 9.2.b) el Decreto Aragón 55/2008 o el Decreto Castilla La Mancha 77/2005 que

Por último, el requisito de acreditar los conocimientos se exige a todo el personal al servicio de la empresa y no exclusivamente a los monitores, como pasaba antes de la reforma mencionada. La consecuencia no es razonable, pues quien debe estar en posesión de los conocimientos expresados deben ser las personas que acompañen a los usuarios y no todo el personal al servicio y, por ello, sería que de *lege ferenda* se modificase el precepto para ser exigido exclusivamente al personal que desarrolla aquella función y, hasta entonces, realizarse una interpretación flexible del requisito¹⁵⁵.

C) Seguro de responsabilidad profesional

El seguro, como hemos expuesto en el epígrafe dedicado a los requisitos de las empresas dedicadas al turismo activo, es un elemento exigido a las empresas que desempeñan esta actividad. La necesidad de este tipo de contrato deviene del propio riesgo que la actividad entraña no solo para los usuarios del servicio sino incluso para el medio en el que se desarrolla¹⁵⁶. En este sentido, el Decreto Andaluz 20/2002, requería, en el artículo 23, la suscripción de dos tipos de seguros distintos:

«a) Uno de responsabilidad civil que cubra, de forma suficiente, los posibles riesgos imputables a la empresa por la organización y prestación de la actividad de turismo activo.

requiere que, todo caso, deberán contar con el título de socorrista o curso de primeros auxilios expedido por el órgano competente. También se encuentran Comunidades Autónomas que exclusivamente exigen los primeros auxilios, como es el caso del Decreto Asturias 111/2014 que solo requiere formación suficiente en materia de primeros auxilios y seguridad y conocer los protocolos de prevención de accidentes y de evacuación en el caso de que se produzca un accidente (art. 8.6).

¹⁵⁵ Al margen de acreditar esta formación, recordemos que el personal debe estar cualificado para el desarrollo de la actividad. La Ley 5/2016, de 19 de julio, del deporte de Andalucía, distingue, como hacía el Decreto Andalucía 20/2002, entre directores técnicos y monitores. Estos últimos son definidos, en el artículo 50, como «aquellas personas que, con la titulación exigida conforme a lo dispuesto en la presente ley, desarrollan en el ámbito del deporte, con objetivos vinculados al ocio saludable, la recreación, el turismo o análogos, no enfocado a la competición deportiva, las siguientes funciones: a) La instrucción e iniciación deportiva. b) La planificación, dirección y supervisión de actividades dirigidas a la preparación, expresión, mejora o mantenimiento de la condición física. c) La supervisión y control de la actividad deportiva. d) La realización de actividades de formación, animación deportiva, guía, acompañamiento o análogas». Y a los mismos se les exige para el desarrollo de su función, cuando la actividad se ejerza específicamente en una modalidad o especialidad deportiva, uno de los siguientes títulos: a) Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar. b) Técnico o Técnica Deportivo Superior o título equivalente en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente. c) Técnico o Técnica Deportivo o título equivalente en la modalidad o especialidad deportiva correspondiente. Para los supuestos que ejerzan la profesión en actividades deportivas en el medio natural, exceptuadas las modalidades deportivas reconocidas oficialmente, se exigirá uno de los siguientes títulos: a) Grado en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte o título equivalente con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar. b) Técnico o Técnica en Conducción de Actividades Físico-Deportivas o título equivalente en el medio natural con formación complementaria o experiencia adecuada en las actividades deportivas a desarrollar (art. 93).

¹⁵⁶ Véase, por su interés práctico, López Sánchez, «Organización de actividades en el medio natural: contratación y aspectos jurídicos relevantes», *Revista Española de Educación Física y Deportes*, núm. 412 (2016), pp. 45-57.

b) Un seguro de accidente o asistencia por la organización y prestación de la actividad de turismo activo».

Sin embargo, con la reforma operada en la norma por el artículo 1.5 del Decreto 80/2010 en el Decreto Andalucía 20/2002, se exige exclusivamente disponer de un seguro de responsabilidad profesional adecuado a la naturaleza y alcance del riesgo de las actividades de turismo que desarrollen. Un seguro que debe cubrir, como dispone el artículo 23.1.a) *in fine*, las responsabilidades potenciales por los riesgos que puedan derivarse para las personas usuarias o para terceros.

Con la fórmula actual, se ha perdido claridad en el tipo de seguros que deben suscribir las empresas de turismo activo pues, aunque el seguro de responsabilidad civil se aprecia nítidamente, el de asistencia o accidente planea sus incógnitas con la regulación actual ya que no queda claro que pueda ser exigido. Todo ello en la medida que lo que requiere la norma es un seguro que cubra las responsabilidades potenciales derivadas de la actividad que pueden o no cubrir los gastos derivados de la asistencia o accidente.

Por este motivo, y ante la importancia de la materia, sería conveniente que se regresará a la redacción original del precepto con la diferenciación entre los dos tipos de seguro, fórmula que ha sido seguida por el Decreto Asturias 111/2014 (art. 12.1) o incluso la del Decreto Cataluña 58/2003 que requiere, por una parte, un seguro de accidentes personales para las personas practicantes de las actividades físico-deportivas, que cubra los gastos de curación, rescate y traslado por 6.000 euros por víctima y un capital mínimo por muerte de 3.000 euros y 6.000 por gran invalidez, y por otra, un seguro de responsabilidad civil para cubrir los riesgos del desarrollo de la actividad (art. 7.1).

El Decreto Andalucía 20/2002 establecía en la disposición final que la cuantía de los seguros se establecería por Orden de la Consejería de Turismo y Deporte en virtud del «nivel de riesgo inherente a cada una de las actividades integrantes del turismo activo, pudiéndose establecer mecanismos de actualización». Hasta la aprobación de la citada orden, que nunca se produjo, se debía aplicar la disposición transitoria quinta del Decreto que establecía unas cuantías mínimas obligatorias de los seguros, cuando disponía que:

- «1. Hasta la entrada en vigor de la Orden prevista en la disposición final primera del presente Decreto, la cobertura mínima obligatoria a que se hace referencia respecto del contrato de seguro de responsabilidad civil será de una cuantía mínima de 600.000 euros por siniestro, pudiendo pactar la persona que ejerza como tomador del seguro con la compañía aseguradora una franquicia máxima de 600 euros¹⁵⁷.
2. Hasta dicha fecha, la persona que ejerza como tomador del seguro podrá pactar, respecto del contrato de seguro de accidente o asistencia, una franquicia máxima de 150 euros».

¹⁵⁷ Véase la tabla de la página siguiente.

El Decreto Andalucía 80/2010 derogó tanto la disposición final como la disposición transitoria quinta y, por tanto, los importes de los seguros han quedado en el limbo, pues exclusivamente se prevé que debe ser adecuado a la naturaleza y al alcance del riesgo de las actividades¹⁵⁸.

Por último, dos apuntes. En primer lugar, resulta un tanto sorprendente la «desregulación» de los temas relacionados con los seguros en esta materia con las previsiones del artículo 23.3 del Decreto Andalucía 20/2002. Este último precepto, como se expuso en el apartado dedicado a los requisitos para el desarrollo de las actividades de turismo activo, requiere, por motivos de seguridad pública, que el seguro de responsabilidad profesional al que nos estamos refiriendo se exija a los prestadores de servicios que operen en Andalucía en régimen de libertad de servicios en el ámbito de la Unión Europea¹⁵⁹, salvo que ya estuvieran cubiertos en otro Estado miembro o entiendo también, en otra Comunidad Autónoma. Todo ello, siempre que «se haya establecido una garantía, equivalente o comparable en lo esencial en cuanto a la finalidad y a la cobertura que ofrece en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía y posibles exclusiones de la cobertura».

Sin embargo, esta obligación, al amparo del artículo 23.1.a) del Decreto Andalucía 20/2002 será muy compleja de cumplir en su integridad. Se podrá solicitar que tengan un seguro que cubra los riesgos que se produzcan en Andalucía pero exigir que el seguro del que dispongan estas empresas sea «equivalente o comparable en lo esencial a la finalidad y a la cobertura que ofrece en términos de riesgo asegurado, suma asegurada, límite de la garantía y posibles exclusiones» será imposible de cumplir en la medida que en la normativa andaluza no se prevén cantidades aseguradas mínimas, límites de la garantía y posibles exclusiones. Incluso el artículo 23.3 del Decreto Andalucía 20/2002 prevé que, si la garantía es parcial, será exigible una garantía complementaria para cubrir los elementos que no estén cubiertos.

En segundo lugar, y para concluir este apartado, dejar de relieve que las empresas de turismo activo tienen el deber de informar a los usuarios antes de la práctica de la actividad, entre otras cuestiones, del tipo de cobertura de que dispone el seguro concertado por la empresa y, por tanto, en el caso de que las pólizas no cubran los daños por accidentes, rescate o asistencia o tengan limitados sus importes, se debería hacer hincapié en estas cuestiones [art. 29.i) Decreto Andalucía 20/2002].

¹⁵⁸ En la declaración responsable que se encuentra para la tramitación electrónica exclusivamente se exige la fecha de suscripción, la entidad aseguradora y el importe.

¹⁵⁹ Recordemos que aquellas empresas de la Unión Europea que operen de forma ocasional no tienen obligación de presentar la declaración responsable para prestar sus servicios en Andalucía.

Tabla 11

Comparativa de los seguros y cantidades cubiertas en las distintas Comunidades Autónomas¹⁶⁰

Comunidad Autónoma	Seguro responsabilidad civil	Seguro de asistencia o accidente
Aragón (Decreto 55/2008 Art. 4.3)	600.000 euros por siniestro. Franquicia máxima: 600 euros. *Al margen de este seguro se requiere uno de responsabilidad civil, con una cobertura ilimitada, para la responsabilidad por los daños personales que se causen a los usuarios con ocasión del transporte privado en caso de que se lleve a cabo este servicio por las empresas.	Requiere su existencia pero no precisa cantidad. Franquicia máxima: 600 euros
Asturias (art. 12 Decreto 111/2014)	300.507 euros. Franquicia: 602 euros.	300.507 euros. Franquicia: 602 euros.
Castila-La Mancha [Decreto 77/2005 art. 10.3.b)].	150.250 euros por víctima. 601.000 euros por siniestro.	
Castilla y León (Art. 7.1 Decreto 96/2007)	600.000 euros por siniestro. 150.000 por víctima.	
Cataluña Decreto (art. 756/2003)	Mínimos: 15.253,03 por víctima. 601.012,10 por siniestro.	Curación, recate y traslado: 6.000 euros por víctima. Muerte: 3.000 euros. Gran invalidez: 6.000 euros.
Galicia [art. 43.2.c) Decreto 42/2001]	390.657,67 euros. * Limita los daños personales –180.303,63 euros– y materiales –60.101,21 euros.	
Murcia [art. Decreto 320/2007 [art. 12.2.c)]	600.000 Debe incluir daños corporales, daños materiales, daños morales y perjuicios económicos causados. Hasta el año 2011 se exigía cobertura mínima de 600.000 euros por siniestro y una franquicia máxima de 600 euros.	Se requiere su existencia [art.8.1.g) Decreto 320/2007]
Navarra [art. 5.1.a) Decreto 288/2004]	600.000 euros por siniestro. Franquicia 600 euros.	Se exige debe cubrir también el rescate. No se permite franquicia alguna.
La Rioja [art. 206.a) Decreto 14/2011]	300.000 euros.	
Valencia [art. 7.1.b) Decreto 22/2012]	600.000 euros.	

*Las cantidades de las coberturas son mínimas y la de las franquicias máximas.

**El cuadro es exclusivamente ilustrativo.

¹⁶⁰ Véase las consideraciones sobre la responsabilidad civil y los seguros en J. M^a. Nasarre Sarmiento, «Propuestas para una convergencia de la regulación jurídica de las empresas de turismo activo», *Acciones e Inversiones Sociales*, núm. 31 (2012), pp. 251-252.

D) Otras medidas

El Decreto Andalucía 20/2002 exigía a los monitores estar comunicados permanentemente y disponer de un botiquín de primeros auxilios todo el trayecto (ex art. 27.3 Decreto Andalucía 20/2002). Sin embargo, con la derogación de este precepto por el Decreto Andalucía 80/2010, estas importantes medidas se han eliminado y, pese que el sentido común y la prudencia hacen que sean imprescindibles, no podrán ser exigidas por la Administración.

En el resto de regulaciones autonómicas, estas medidas se repiten y constituyen cautelas imprescindibles para poder reaccionar en caso de que suceda cualquier tipo de infortunio, pues permiten una primera asistencia por parte del personal de la empresa –recordemos que debe acreditar conocimientos en socorrismo o primeros auxilios–, y una rápida puesta en conocimiento de terceros de la situación producida que dará origen a la activación del plan de emergencia y/o evacuación.

Así, por ejemplo, el Decreto Baleares 20/2015 requiere que el personal técnico que acompañe a las personas practicantes lleve, durante la realización de la actividad, un botiquín de primeros auxilios y un aparato de comunicación que permita en todo momento el contacto directo con los responsables de la empresa o con los servicios públicos de emergencia y rescate, con la finalidad de pedir ayuda si fuera necesario (art. 122.3)¹⁶¹. Incluso el Decreto Comunidad Valenciana 22/2012 aun es más preciso cuando además exige «en el caso de que las condiciones físicas del medio en que se desarrolle la actividad no permitan la utilización de dichos aparatos de comunicación, se deberá disponer de uno en el punto más próximo posible al lugar donde se esté desarrollando la actividad. Asimismo, y con las salvedades establecidas para los aparatos de comunicación, en actividades con itinerarios de más de diez kilómetros de longitud, o que se desarrollen en áreas de una extensión superior a veinticinco kilómetros cuadrados, deberá contarse con un aparato que incorpore un sistema de posicionamiento geográfico global» [art. 12.2.a)].

BIBLIOGRAFÍA

ASPAS ASPAS, J. M., *Los deportes de aventura. Consideraciones jurídicas sobre el turismo activo*, Prames, Zaragoza, 2000.

¹⁶¹ En el mismo sentido, artículos 9.3 Decreto Asturias 111/2014; 9.1 Decreto Castilla y León 96/2007, 45.1 Decreto Galicia 42/2001, 6.1 Decreto Castilla-La Mancha 77/2005, 7.2 Decreto Murcia 320/2007 y 10.2 Decreto Navarra 288/2004. Algunas normas autonómicas, como es el caso del Decreto La Rioja 14/2011 y Decreto Aragón 55/2008 exclusivamente requieren que los monitores, guías o instructores que acompañen a los usuarios lleven un aparato de comunicación para mantener contacto directo con los responsables de la empresa o, en el caso de Asturias, con los servicios públicos de emergencia y rescate (art. 214.1 y 11.1 respectivamente).

AURIOLES MARTÍN, A., «Las centrales de reserva: su reconocimiento legal como empresas de intermediación turística en la Ley del Turismo de Andalucía», en VV. AA., *Persona y Estado en el umbral del siglo XXI*, XX Aniversario Facultad de Derecho de Málaga, 2001, pp. 85 y ss.

BLANCO HERRRANZ, F. J., «Fundamentos de política comunitaria y española en materia de turismo rural», *Revista del Instituto de estudios turísticos*, núm. 131, 1996, pp. 28-29.

BLANQUER, D., «La ordenación jurídica de la calidad del turismo», en *Estudios en homenaje al prof. Martín Mateo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2000, pp. 3121 y ss.; J. Tudela Aranda, «La problemática jurídica de la calidad turística», *RArAP*, núm. 23, 2003, pp. 131 y ss.

BLANQUER, D., «Régimen jurídico del turismo rural», *Régimen Jurídico de los recursos turísticos*, *RArAP*, 1999.

CARBALLERÍA RIVERA, M^a. T., «Por un turismo medioambientalmente correcto. Propuestas para el próximo milenio», en *Estudios en homenaje al prof. Martín Mateo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2000, pp. 3112 y ss.

CORRALES BERMEJO, L., «Apuntes para la definición y concepto de Turismo Rural», en *Cuadernos de las Escuela Regional de Turismo De Castilla y León*, Andanzas, 1, Ávila, 1993, p. 14.

DEL TORO VEGA, G., «La Praxis de turismo activo en entornos naturales: Conceptualización e identificación», en *Acciónmotriz*, núm. 5 (2010), pp. 43-58.

DE LA PLATA, N. (dir.) *El entorno jurídico de las nuevas tendencias deportivas: deporte de aventura, animación deportiva y ocio activo*, Dykinson, Madrid, 2006.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares, Granada, 2002.

– «La ordenación del turismo rural en Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, Instituto Andaluz de Administración Pública, núm. (2005), Sevilla, pp. 49-111.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Derecho administrativo del turismo*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

GAIMEZ GAGO, M^a. I., *Políticas públicas y turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2004, pp. 275 y ss.

GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho administrativo*, tecnos (5 ed.), Madrid, 2008.

GARCÍA MACHO, R., «La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local», en *Lecciones de Derecho del Turismo*, VV. AA., Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

GARCÍA SAURA, P. J., «Integración del medio ambiente en el turismo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29 (2006), pp. 381-428.

– Desarrollo sostenible y turismo. *Análisis del régimen jurídico medio-ambiental de la legislación turística española*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, M. B. y Benavides Velasco, P., «La comercialización del turismo rural a través de la centrales de reserva. La experiencia en la Comunidad Autónoma andaluza», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 27 (2005), pp. 257-268.

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H., «El procedimiento administrativo común: iniciación y ordenación. La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común», en H. GOSÁLBEZ PEQUEÑO, *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común*, Wolters Kluwer, 2016, pp. 288-291.

INGLÉS YUBA, E., y SEGUÍ URBANEJA, J., «Estudio comparativo del ordenamiento jurídico del turismo activo y las actividades deportivas en el medio natural en la España de la Comunidades Autónomas», en *Acciones e investigaciones sociales*, núm. 31 (2012), pp. 160-200.

JIMÉNEZ MARTÍN, P. J. y GÓMEZ ENCINAS, V., «Gestión del riesgo en las empresas de turismo activo», en *Apuntes: Educación física y deportes*, núm. 75 (2004), pp. 45-49.

LÓPEZ BUSTOS, F., «Disciplina deportiva, protección del medio ambiente y turismo activo», en *Revista andaluza de derecho del deporte*, núm. 2 (2007), pp. 267-272.

LÓPEZ SÁNCHEZ, «Organización de actividades en el medio natural: contratación y aspectos jurídicos relevantes», en *Revista Española de Educación Física y Deportes*, núm. 412 (2016), pp. 45-57.

LUQUE GIL, A. M. (2003). «La evaluación del medio para la práctica de actividades turístico-deportivas en la naturaleza», *Cuadernos de Turismo*, núm.12, 131-149.

MEDIAVILLA SALDAÑA, L., «La calidad técnica en el turismo de aventura», *Apuntes de Educación Física y Deportes*, núm. 116 (2014), pp. 80-86.

MELGOSA ARCOS, F. J., «Turismo rural y turismo activo», en *Estudios de Derecho y Gestión Ambiental*, I, Diputación Provincial, Ávila, 1999.

– «La ordenación del turismo rural: aspectos administrativos, fiscales y laborales», en *I y II Jornadas de Turismo y Derecho*, Junta de Andalucía, Málaga, 1999.

– «Integración del medio ambiente en el sector turístico», en *Medio ambiente y desarrollo sostenible*, Junta de Castilla y León, 2001, p. 140 y ss.

– *Derecho y Turismo*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004.

MIRANDA VIÑUELAS, J., «Turista fascinado, deportista explorador. Vínculos entre deporte y turismo y sus repercusiones publicitarias y humanas», en *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, núm. 11 (2015), pp. 69-74.

MIREN SARASÍBAR, I., «Los bosques y el desarrollo rural en la Comunidad Autónoma del País Vasco», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 78 (2007), pp. 233-266.

NASARRE SARMIENTO, J. M^a., «La regulación de las empresas de turismo activo», en *Acciones e investigaciones sociales*, núm. 10 (2000), pp. 67-82.

NASARRE SARMIENTO, J. M^a., HIDALGO RÚA, G. y BERNAD, P., *La vertiente jurídica del montañismo*, Prames, Zaragoza, 2001.

NASARRE SARMIENTO, J. M^a., «Propuestas para una convergencia de la regulación jurídica de las empresas de turismo activo», en *Acciones e Investigaciones Sociales*, núm. 31 (2012), pp. 234-263.

LÓPEZ RUBIO, J. y MARCHANTE LARA, M., «El Turismo Activo y de Naturaleza en los Espacios Protegidos de Andalucía: Un Ejemplo de Turismo Sostenible», en *Revista de economía, sociedad, turismo y medio ambiente: RESTMA*, núm. 12 (2011), pp. 35-56.

OLIMPIA SANZ SALLA, C., «Los sujetos del turismo: los establecimientos hoteleros y las empresas de alojamiento turístico de carácter no hotelero», en *Lecciones de Derecho del Turismo*, VV. AA., Tirant lo Blanch, Valencia, 2000,

PALACIO Y DE MOTEMAYOR, G. E., «Régimen jurídico del turismo rural», *RRAp*, núm. 14, 1999,

PÉREZ DE LAS HERAS, M., *Manual de turismo sostenible*, Mundi-Prensa, Madrid, 2004.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., *Derecho Público del Turismo*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2004.

PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M. M., «A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de Turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: El ejercicio de competencias turísticas por la Comunidad Autónoma Andaluza», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 27, 1996.

PÉREZ MONGUIÓ, J. M^a., «El régimen del turismo activo en España desde la perspectiva andaluza», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 33 (2008), pp. 281-348.

PORRAS LIMA, F., «Las actividades de turismo activo en Andalucía: una modalidad de turismo deportivo en constante desarrollo», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, núm. 4 (2004), pp. 177-197.

RIVERA MATEO, M., «La oferta comercial de turismo activo de naturaleza en España: estructuración, tendencias recientes y contextualización territorial», *Turismo y Sociedad*, XVI (2015), pp. 85-108.

SALGADO CASTRO, A., «La distribución de competencias en materia de Turismo», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, pp. 319 y ss

SÁNCHEZ RUIZ, I., «Las empresas de intermediación turística en la Ley del Turismo de Andalucía», en VV. AA., *Derecho y Turismo*, III Jornadas de Derecho Turístico, Consejería de Turismo y Deporte, Málaga, 2000, pp. 335 y ss

SANZ DOMÍNGUEZ, *Régimen jurídico del turismo en el espacio rural: análisis y compendio normativo*, Vol. II, Junta de Andalucía, 2002

TEROL GÓMEZ, R., «Régimen jurídico de los alojamientos turísticos rurales en la Comunidad Valenciana», *RArAP* núm. 17, 2000, pp. 401 y ss.

TUDELA ARANDA, J., «Hacia el desarrollo de un concepto integral de turismo rural. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón», *RArAP*, núm. 19, 2001.

– «La problemática jurídica de la calidad turística», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 23 (2003), pp. 131-154.

ISBN 978-84-8333-679-3



9 788483 336793