

# 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, entendiendo 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 omnicomprendido 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 permitida<sup>1</sup>, en la normativa turística andaluza la sobrecontratación

---

<sup>1</sup> 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 detallistas<sup>2</sup>, con respecto al usuario turístico,

---

<sup>2</sup> 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 sancionador<sup>3</sup>, pudiendo incurrir el prestador del servicio turístico en responsabilidad administrativa por infracción de las normas turísticas de aplicación.

---

<sup>3</sup> 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"> <li>– Cinco estrellas</li> <li>– Cuatro estrellas</li> <li>– Tres estrellas</li> <li>– Dos estrellas</li> <li>– Una estrella</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Playa</li> <li>– Ciudad</li> <li>– Rural</li> <li>– Carretera</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Vinculados a una modalidad:               <ul style="list-style-type: none"> <li>· Moteles (carretera)</li> <li>· Albergues (rural)</li> <li>· De montaña (rural)</li> <li>· De naturaleza (rural)</li> </ul> </li> <li>– No vinculados a una modalidad               <ul style="list-style-type: none"> <li>· Deportivos</li> <li>· Familiares</li> <li>· Gastronómicos</li> <li>· De congresos y negocios</li> <li>· Monumentos e inmuebles protegidos</li> </ul> </li> </ul> |

| Grupo     | Categoría   | Modalidad   | Especialidad   |
|-----------|---|---|--|
| Hostales  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dos estrellas</li> <li>- Una estrella</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Playa</li> <li>- Ciudad</li> <li>- Rural</li> <li>- Carretera</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vinculados a una modalidad: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Moteles (carretera)</li> <li>· Albergues (rural)</li> <li>· De montaña (rural)</li> <li>· De naturaleza (rural)</li> </ul> </li> <li>- No vinculados a una modalidad <ul style="list-style-type: none"> <li>· Deportivos</li> <li>· Familiares</li> <li>· Gastronómicos</li> <li>· De congresos y negocios</li> <li>· Monumentos e inmuebles protegidos</li> </ul> </li> </ul>                                 |
| Pensiones | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Única</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Playa</li> <li>- Ciudad</li> <li>- Rural</li> <li>- Carretera</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vinculados a una modalidad: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Moteles (carretera)</li> <li>· Albergues (rural)</li> <li>· De montaña (rural)</li> <li>· De naturaleza (rural)</li> </ul> </li> <li>- No vinculados a una modalidad <ul style="list-style-type: none"> <li>· Albergues turísticos</li> <li>· Deportivos</li> <li>· Familiares</li> <li>· Gastronómicos</li> <li>· De congresos y negocios</li> <li>· Monumentos e inmuebles protegidos</li> </ul> </li> </ul> |

- Establecimientos de apartamentos turísticos.

| Grupo                     | Categoría   | Modalidad   | Especialidad  |
|---------------------------|---|---|---|
| - Edificios/<br>complejos | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuatro llaves</li> <li>- Tres llaves</li> <li>- Dos llaves</li> <li>- Una llave</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Playa</li> <li>- Ciudad</li> <li>- Rural</li> <li>- Carretera</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- No vinculados a una modalidad: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Monumentos e inmuebles protegidos</li> <li>· De naturaleza</li> <li>· Deportivos</li> <li>· Familiares</li> </ul> </li> <li>- Vinculados a una modalidad: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Las relacionadas en el Decreto 20/2002 (rural)</li> <li>· Casas-cueva (ciudad)</li> </ul> </li> </ul> |
| - Conjuntos               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dos llaves</li> <li>- Una llave</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Playa</li> <li>- Ciudad</li> <li>- Rural</li> <li>- Carretera</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- No vinculados a una modalidad: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Monumentos e inmuebles protegidos</li> <li>· De naturaleza</li> <li>· Deportivos</li> <li>· Familiares</li> </ul> </li> <li>- Vinculados a una modalidad: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Las relacionadas en el Decreto 20/2002 (rural)</li> <li>· Casas-cueva (ciudad)</li> </ul> </li> </ul> |

- 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"> <li>- Básica</li> <li>- Superior</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agroturismo</li> <li>- Albergue</li> <li>- Aulas de la naturaleza</li> <li>- Casa forestal</li> <li>- Casa molino</li> <li>- Casas-cueva</li> <li>- Chozas y casas de huerta</li> <li>- Cortijo</li> <li>- Granja-escuela</li> </ul> |

| Categoría | Especialidad   |
|-----------|--|
|           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hacienda</li> <li>- Refugio</li> <li>- Alojamientos especiales</li> </ul> |

- Campamentos de turismo.

| Categoría   | Modalidad   | Especialidad   |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lujo</li> <li>- Primera</li> <li>- Segunda</li> <li>- Tercera</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Playa</li> <li>- Ciudad</li> <li>- Rural</li> <li>- Carretera</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Campamento-cortijo</li> </ul> |

- 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, memoria 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, constanding 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.