

El distintivo turístico «Andalucía Segura» como reacción ante la crisis sanitaria*

The tourist label «Safe Andalusia» as a reaction to the health crisis

Inmaculada Ruiz Magaña

Contratada predoctoral FPU

Área de Derecho Administrativo

Universidad de Jaén

SUMARIO. I. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL SECTOR TURÍSTICO Y ALGUNAS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA. II. EL DISTINTIVO «ANDALUCÍA SEGURA». 1. Finalidad y caracteres. 2. La Guía práctica de recomendaciones autonómica dirigida al sector turístico en general y las Guías prácticas de recomendaciones específicas. 3. La obtención del distintivo por los servicios turísticos y las actividades con incidencia en el ámbito turístico. A. Requisitos. B. Procedimiento. C. Efectos. 4. Particularidades de las playas. A. Aspectos generales. Los Planes de Contingencia ante el COVID-19. B. La obtención del distintivo por las playas. a) Requisitos. b) Procedimiento y efectos. 5. Procedimiento de verificación. 6. Vigencia y diseño gráfico del distintivo. III. UNA REFLEXIÓN GENERAL. IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

RESUMEN: La pandemia originada por el COVID-19 ha afectado a numerosos sectores económicos entre los que se encuentra el turismo, actividad de gran relevancia tanto a nivel nacional como autonómico de Andalucía. En este contexto,

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto del Programa Operativo FEDER Andalucía/Universidad de Jaén, «El Derecho Administrativo y la llamada Economía Colaborativa: ¿Es necesaria la intervención pública?» (Ref. UJA-1380762), del que son IPs Lourdes de la Torre Martínez y Eloísa Carbonell Porras, así como de la Red Temática del Plan Nacional «Gobiernos locales y economía colaborativa» (RED2018-102319-T) que coordina en la Universidad de Jaén, Eloísa Carbonell, integrados ambos en el Grupo PAIDI SEJ-630: «Administración Pública y Ciudadanos: régimen jurídico» (APCI), que dirige la Profa. Carbonell.

Recibido: 29-4-2021

Aceptado: 30-9-2021

las Administraciones Públicas, en general, y la Administración andaluza, en particular, han reaccionado adoptando diversas medidas que principalmente van dirigidas a reactivar la actividad del sector. Estas ponen de manifiesto el desarrollo de una nueva filosofía basada en la defensa de un turismo seguro. Para ello se han utilizado instrumentos variados. Entre otros, se ha recurrido a la contratación pública, a la técnica de la planificación y a la figura del Decreto-Ley. A través del Decreto-ley 15/2020 se ha creado el distintivo «Andalucía Segura», cuyo estudio constituye el objeto de este trabajo. Dado que este sello no puede entenderse sin las «Guías de especificaciones para la reducción del contagio por el coronavirus SARS-COV-2» estatales y la «Guía Práctica de Recomendaciones dirigida al sector turístico» autonómica, también se hará una breve referencia a las mismas.

PALABRAS CLAVE: Administraciones Públicas, distintivo «Andalucía Segura», pandemia, reactivación del turismo, seguridad.

ABSTRACT: The pandemic caused by COVID-19 has affected numerous economic sectors, including tourism, an activity of great importance on the national and regional level in Autonomous Community of Andalusia. In this context, the Public Administrations in general, and the Andalusian Administration in particular, have reacted by adopting various measures aimed mainly at reactivating activity in the sector. These measures reflect the development of a new philosophy based on the defense of safe tourism. Various instruments have been used for this purpose. Among others, we can highlight public procurement, the planning technique and the figure of the Decree-Law. Through Decree-Law 15/2020 created the «Andalucía Segura» label, which is studied in this paper. For its study are also considered the state «Specification Guides for the reduction of SARS-COV-2 infection» and the regional «Practical Guide of Recommendations aimed at the tourism sector».

KEYWORDS: Public Administrations, «Andalucía Segura», pandemic, tourism reactivation, safety.

I. EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL SECTOR TURÍSTICO Y ALGUNAS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Desde que en marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declara la situación de emergencia ocasionada por el coronavirus (COVID-19) como pandemia se han instaurado a todas las escalas medidas para dar respuesta a las nuevas circunstancias¹. Así, la limitación de desplazamientos internacionales y na-

¹ Es tanta la producción normativa que en la Biblioteca Jurídica Digital del sitio web del Boletín Oficial del Estado (BOE) se ha creado un código electrónico denominado «COVID-19: Derecho Europeo

cionales y otras medidas de contención, especialmente establecidas por el Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 y sus sucesivas prórrogas, han afectado y paralizado en mayor o menor medida a casi todos los sectores económicos².

Uno de los ámbitos más castigados ha sido el turismo. De hecho, la Organización Mundial del Turismo (OMT) ha calificado 2020 como «el peor año de la historia del turismo», pues se ha producido una caída de las llegadas internacionales del 74% y se han puesto en riesgo entre 100 y 120 millones de empleos turísticos directos³. Como es sabido, en España este sector constituye una importante fuente de ingresos. Así lo evidencia la aportación de la actividad turística al Producto Interior Bruto (PIB) en los últimos años, que ha ido incrementando progresivamente desde 2015 hasta 2019. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) la demanda turística supuso en 2015 un 11,5% del PIB frente al 12,4% que produjo en 2019⁴. Además, en este último año las ramas del sector generaron 2,72 millones de puestos de trabajo, el 12,9% del empleo total. En Andalucía el turismo también adquiere gran relevancia. De acuerdo con la información publicada en el sitio web de la Junta de Andalucía, que obviamente debe entenderse relativa a momentos previos a la pandemia, Andalucía es la Comunidad Autónoma (en adelante CA) más visitada por turistas españoles y se sitúa entre los primeros destinos receptores de extranjeros (especialmente británicos, alemanes y franceses), representando aproximadamente

y Estatal» que recoge distintos decretos, órdenes, resoluciones, acuerdos... organizados por apartados, estos son: 1) «Declaración del estado de alarma por la crisis sanitaria COVID-19»; 2) «Transición hacia una nueva normalidad»; y 3) «Medidas para la gestión de la crisis sanitaria COVID-19» (a su vez, estas últimas se clasifican por materias: sanitaria, de seguridad, interior, tráfico y protección civil, transporte y movilidad, defensa, económicas y finalmente otro apartado bajo la denominación «otras medidas» que actuaría como cajón de sastre). Disponible en web: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=355&modo=2¬a=1 [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

² Respecto de los mecanismos jurídicos para hacer frente a la crisis sanitaria puede verse ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2021): 2020, El año de la pandemia COVID-19 (Estudios jurídicos), Iustel, Madrid; ÁLVAREZ GARCÍA, V., ARIAS APARICIO, F. y HERNÁNDEZ DIEZ, E. (2020): Lecciones jurídicas para la lucha contra una pandemia, Iustel, Madrid; y CARAZO LIÉBANA, M. J. (2020): «Estado de alarma provocado por la enfermedad COVID-19: un apunte crítico sobre las medidas legislativas adoptadas para paliar la crisis sanitaria, económica y social», en Revista de Estudios Jurídicos. Segunda Época, núm. 20, págs. 554-568. A esta temática también se dedican el núm. 86-87 de El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho y parte de los números 54 y 55 de la Revista General de Derecho Administrativo, todos de 2020.

³ OMT (28 de enero de 2020). Comunicado de prensa «2020: el peor año de la historia del turismo, con mil millones menos de llegadas internacionales». Disponible en web: https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2021-01/210128-barometer-es.pdf?afhE7NpuFGX_3avC5b8GTiE-2T7Ptcw9J [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

⁴ INE (11 de diciembre de 2020). Nota de prensa «Revisión estadística 2019. Serie 2016 – 2019». Disponible en web: https://www.ine.es/prensa/cst_2019.pdf [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

un 13% del PIB andaluz⁵. Atendiendo a estas cifras resulta lógico que la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante EAAnd) califique el sector turístico como un elemento económico estratégico de la CA e incluya el fomento del mismo como uno de los principios rectores de las políticas públicas (art. 37.1.14.º)⁶.

Ante esta situación, los poderes públicos han adoptado medidas de diverso sentido y alcance. Seguidamente se exponen brevemente algunas de las principales que han instaurado el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En el ámbito estatal las actuaciones van desde las más generales como, por ejemplo, las implantadas por el Real Decreto-ley 35/2020 de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria hasta las más particulares como las derivadas de la Orden SND/518/2020, de 11 de junio, por la que se regula la autorización de un programa piloto de apertura de corredores turísticos seguros en la Comunidad Autónoma de Illes Balears mediante el levantamiento parcial de los controles temporales en las fronteras interiores establecidos con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

En este contexto, se ha desarrollado una nueva filosofía defensora del turismo seguro, es decir, del turismo que incorpora medidas de protección frente al COVID-19. Con este alcance debe citarse el «Plan de Impulso del sector turístico: hacia un turismo seguro y sostenible pos-COVID-19» (en adelante Plan de impulso del sector turístico), presentado por el Gobierno en junio de 2020⁷. Este cuenta con una dotación económica de 4.262 millones de euros y contempla una serie de medidas que se articulan en torno a cinco pilares. Estos son: i) recuperar la confianza en el destino, ii) reactivación del sector, iii) mejora de la competitividad del destino turístico, iv) mejora del modelo de conocimiento e inteligencia turística, y v) marketing y promoción. Parte esencial del primer pilar son las «Guías de especificaciones para la

⁵ Información disponible en web: <https://www.juntadeandalucia.es/andalucia/economia/turismo.html> [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

⁶ Dada la importancia económica de este sector en nuestro país no es de extrañar que la doctrina haya prestado una especial atención a la incidencia de la crisis sanitaria. A este respecto puede verse, BAUZÁ MARTORELL, F.J. y MELGOSA ARCOS, F.J. (dirs.) (2020): *El turismo después de la pandemia global. Análisis, perspectivas y vías de recuperación*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca; SIMANCAS CRUZ, M., HERNÁNDEZ MARTÍN, R. y PADRÓN FUMERO, N. (coords.) (2020): *Turismo pos-COVID-19. Reflexiones, retos y oportunidades*, Cátedra de Turismo Caja Canarias-Ashotel de la Universidad de La Laguna, Canarias. DOI: <https://doi.org/10.25145/b.Turismopos-COVID-19.2020>; y, PÉREZ GUERRA, R. (2020): «Algunas notas sobre el derecho administrativo del turismo: COVID-19», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 54.

⁷ Gobierno de España (2020). «Plan de Impulso del sector turístico: hacia un turismo seguro y sostenible pos-COVID-19». Disponible en web: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notas-prensa/industria/Documents/2020/20062020_PlanTurismo.pdf [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

reducción del contagio por el coronavirus SARS-COV-2»⁸. Aunque, en realidad, la idea de elaborarlas es previa al Plan de Impulso del sector turístico. Tras la reunión extraordinaria de la Comisión Sectorial de Turismo (órgano de trabajo y apoyo de la Conferencia Sectorial de Turismo), celebrada el 23 de abril de 2020, se publicó una nota de prensa en la que se informaba del consenso alcanzado entre Estado y CCAA para la elaboración de un protocolo de actuaciones único y común para todo el territorio nacional frente al COVID-19⁹. Para ello, la Secretaría de Estado de Turismo en coordinación con el Ministerio de Sanidad ha encomendado al Instituto de Calidad Turística Española (ICTE) su realización¹⁰. En el proceso han participado entes públicos y privados: las CCAA, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), los agentes sociales, las asociaciones de cada subsector, expertos participantes en los grupos de trabajo y la Asociación Española de Servicios de Prevención Laboral (AESPLA). El resultado han sido veintidós documentos que recogen protocolos y especificaciones para minimizar el riesgo de contagio y se basan fundamentalmente en el incremento de los niveles de limpieza y desinfección y el mantenimiento de la distancia social¹¹. Van dirigidas a subsectores turísticos, v.gr. balnearios, hoteles, espacios naturales protegidos, ocio nocturno, playas, transporte

⁸ Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2020). «Guías para la reducción del contagio por el coronavirus SARS-CoV-2 en el sector turístico». Disponibles en web: <https://www.mincotur.gob.es/es-es/COVID-19/turismo/Paginas/Guias-sector-turistico.aspx> [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021]. A ellas se refiere el Plan de Impulso del sector turístico en las págs. 4, 10, 11, 13, 16 y 31.

⁹ Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (23 de abril de 2020). Nota de prensa «Turismo y las CCAA acuerdan coordinar un protocolo único frente al COVID-19 para preparar la reapertura del sector» Disponible en web: <https://www.mincotur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/2020/documents/20200423%20np%20comisión%20turismo.docx.pdf> [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

Como es conocido, la Conferencia Sectorial de Turismo es el órgano de cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de las CCAA y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Se rige por lo dispuesto, con carácter general, en los arts. 147-152 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y, en particular, por el Reglamento interno de organización y funcionamiento de la conferencia sectorial de turismo. Su reglamento interno -que se recoge en la página web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública- no ha sido publicado en el BOE, por lo que aún aceptando que se trate de una norma jurídica solo tendría eficacia interna. Vid. REBOLLO PUIG, M. (2019): «La potestad reglamentaria», en REBOLLO PUIG, M. y VERA JURADO, D.J., *Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, Tomo I, pág. 239. El Reglamento está disponible en web: https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Regl/parrafo/0/R_CS_TURISMO_26_07_2018.pdf.pdf [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

¹⁰ El ICTE se define como una organización privada sin ánimo de lucro constituida el 14 de abril del año 2000 como fruto de la fusión de los antiguos institutos turísticos que tiene por finalidad difundir los sistemas de aseguramiento de la calidad en las empresas de sus respectivos ámbitos. Entre sus áreas de actividad se encuentran la normalización y certificación de sistemas de calidad turística, la promoción de la Marca Q de Calidad Turística Española y la formación especializada en turismo. La información general que proporciona la página web del ICTE puede consultarse en: <https://www.calidadturistica.es/Index.aspx?IdPage=InfoGeneral> [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

¹¹ Ninguna de las medidas requiere de la implantación o uso de herramientas tecnológicas como podría ser, por ejemplo, la instalación de cámaras térmicas, lo que presenta como ventaja que su cumpli-

turístico... Todos estos podrán seguir las recomendaciones voluntariamente, pues las Guías de especificaciones estatales no son de obligado cumplimiento¹².

Sin perjuicio de lo anterior, hay que decir que solo tras la implantación de los protocolos contenidos en las Guías se podrá optar, si así se decide, a su certificación a través de la superación de una auditoría realizada por alguna de las empresas homologadas por el ICTE para realizar este trabajo y, en su caso, conseguir el sello «Safe Tourism Certified» del ICTE¹³. Este nace con el objeto de actuar como marca de garantía del sistema de prevención de riesgos frente al COVID-19. De este modo, se pretende que España disponga «(...) de un distintivo único para reposicionarse como destino turístico seguro en los mercados nacionales e internacionales»¹⁴. Su obtención no es gratuita. El empresario deberá abonar los gastos de auditoría a la empresa auditora seleccionada y, posteriormente, una vez que el Comité de Certificación del ICTE haya emitido una certificación favorable a la luz del informe emitido por la empresa auditora se firmará un contrato de licencia de uso de la marca y se procede-

miento va a ser más sencillo y accesible para todos los establecimientos con independencia de su tamaño o capacidad económica.

Aunque en el sitio web del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo aparecen actualmente veintidós documentos que van dirigidos al mismo número de ámbitos turísticos, el Plan de Impulso del sector turístico, pág. 10, solo habla de veintiún documentos (el excluido es el dedicado a las estaciones de esquí y montaña). Probablemente esto se deba a que la Guía específica de recomendaciones para las estaciones de esquí y montaña ha sido elaborada con posterioridad a las otras (su fecha de publicación es noviembre de 2020) y el Plan de Impulso del sector turístico se publicó meses antes (junio de 2020).

¹² Las Guías de especificaciones estatales se han convertido en referentes europeos e internacionales. En el año 2020, la Asociación Española de Normalización (UNE) publicó la Especificación UNE 0066 que se compone de veintidós especificaciones, que se corresponden con cada una de las Guías de especificaciones estatales. Posteriormente, en septiembre del mismo año, en el sitio web de la UNE una nota de prensa anunciaba el inicio de trabajos por parte de la Organización Internacional de Normalización (ISO) para convertir las especificaciones españolas UNE 0066 en una futura Especificación ISO PAS 5643. UNE (23 de septiembre de 2020). Nota de prensa, «Arranca el estándar ISO para un turismo seguro, basado en las especificaciones española UNE, impulsadas por el ICTE». Disponible en web: <https://www.une.org/salainformaciondocumentos/NP%20ISO%20turismo%20basada%20en%20las%20UNE%20sept-20.pdf> [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021]. Finalmente, la ISO ha publicado en mayo de 2021 la «ISO/PAS 5643:2021 Tourism and related services — Requirements and guidelines to reduce the spread of Covid-19 in the tourism industry». Disponible en web: <https://www.iso.org/standard/81500.html> [Fecha de consulta: 16 de junio de 2021].

¹³ La creación del sello fue aprobada por la Junta Directiva del ICTE (compuesta por las Patronales Nacionales del sector turístico, la Secretaría de Estado de Turismo, las CCAA y la FEMP) en una reunión celebrada el 8 de mayo de 2020. Así se hacía público en una nota de prensa «El ICTE, con el apoyo del sector, lanza el sello “Safe Tourism Certified” para 21 subsectores turísticos españoles». Disponible en web: <https://calidadturisticaohy.es/ESP/m/36/1390/general/Noticias/El-ICTE--con-el-apoyo-del-sector--lanza-el-sello-Safe-Tourism-Certified-para-21-subsectores-turisticos-espano> [Fecha de consulta: 29 de mayo de 2021].

¹⁴ Plan de Impulso del sector turístico (2020:13).

rá al pago de la cuota anual asociada al distintivo¹⁵. Por último, en relación al sello hay que destacar que el hecho de que cuando se creó se pretendiese que actuase como marca «única» para todo el territorio nacional, no ha obstado a que a nivel autonómico e incluso local se haya impulsado la creación de otros distintivos dirigidos a certificar el cumplimiento de medidas de prevención frente al COVID-19 y a fortalecer la idea de turismo seguro. Muestra de ello es el sello «Turismo de Confianza» puesto en marcha por la Consejería de Cultura y Turismo de Castilla y León, el distintivo «Andalucía Segura» creado por la Junta de Andalucía -sobre el que se volverá más adelante-, o el distintivo «Alicante segura» creado por el Patronato Municipal de Turismo y Playas de Alicante.

En Andalucía, al igual que en el Estado y en el resto de CCAA, el instrumento legislativo utilizado para combatir la pandemia y dinamizar el sector turístico ha sido el Decreto-ley. Es cierto que la crisis sanitaria permite acreditar la situación de extraordinaria y urgente necesidad que constituye el presupuesto de hecho habilitante para adoptar este tipo de norma con rango de ley (art. 110 EAAnd), pero también lo es que en algunos casos se ha abusado del mismo incluyendo reformas no justificadas por la situación sanitaria. Ejemplo de lo que se acaba de señalar sería el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía que afecta a casi treinta normas¹⁶. Aunque entrar en su contenido excede los propósitos de este trabajo, sí resulta obligado referir que se han visto alteradas por el mismo, por una parte, la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía (en adelante, LTAnd), modificada en algunos puntos para eliminar determinadas barreras normativas que dificultan el desarrollo de la actividad económica en el sector turístico (apartado XIX de la

¹⁵ Caso aparte lo constituyen los establecimientos que estén certificados con el distintivo «Q de Calidad Turística» del ICTE que solo tendrán que pagar los gastos derivados de la auditoría, quedando exonerados de la cuota del uso de la marca. En el sitio web del ICTE, en el apartado «Documentos» y dentro de este en «Safe Tourism Certified» están publicados distintos documentos relativos a la marca en los que se proporciona esta información. Disponibles en web: <https://www.calidadturistica.es/Index.aspx?IdPage=Documentacion> [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

Actualmente, de acuerdo con la información publicada por el ICTE, a 29 de abril de 2021, se han realizado un total 967 certificaciones. En su sitio web se proporcionan datos sobre el número de actividades y establecimientos certificados, poniendo en relación CCAA y subsectores turísticos. Por ahora, las CCAA que han obtenido mayor número de certificaciones son Andalucía (307), Cataluña (163) y la Comunidad Valenciana (89), y las que menos Ceuta (1), Melilla (1) y Navarra (4). En lo que se refiere al éxito de las certificaciones en los distintos subsectores turísticos, a nivel estatal destacan las obtenidas por hoteles y apartamentos turísticos (297), playas (152) y oficinas de información turística (94). En contra, las que menos han contabilizado son los campos de golf (1), guías de turismo (1) y turismo activo y ecoturismo (1). Información disponible en web: <https://www.calidadturistica.es/Index.aspx?IdPage=EntidadesCertificadasSTC>.

¹⁶ En tal sentido, ZAMORANO WISNES, J., (2020): «El Decreto-Ley 2/2020 del gobierno andaluz. Hacia la privatización de la potestad de ordenación del territorio. Las declaraciones responsables en materia urbanística. La intervención de los particulares en elementos del entorno de bienes del patrimonio cultural o histórico», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 55.

exposición de motivos). Y, por otra, el Decreto 72/2017, de 13 de junio, de Municipio Turístico de Andalucía con el objeto de facilitar que los municipios de interior puedan acceder más fácilmente a dicha condición y simplificar el procedimiento administrativo para obtener la declaración (apartado XXV de la exposición de motivos).

Otra muestra de lo anterior es el Decreto-ley 12/2020, de 11 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes y extraordinarias relativas a la seguridad en las playas, medidas administrativas en el ámbito educativo, y otras medidas complementarias ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19). Como se verá posteriormente, entre otras cosas, alude a la importancia de las playas para el turismo de la CA y a la necesidad de crear condiciones de seguridad que repercutan en la reactivación del sector¹⁷. En este sentido, regula la obligación de los Ayuntamientos de los Municipios del litoral andaluz de elaborar «Planes de contingencia para el COVID-19» (art. 6.6). Es cierto que esta medida guarda relación con la pandemia pero también lo es que se contemplan otras que nada tienen que ver con la misma y se vinculan con cuestiones más generales. Es el caso de la clasificación de las playas en atención a criterios de riesgo (como libres, peligrosas o de uso prohibido) y la determinación de los grados de protección para cada una de las temporadas de afluencia (bajo, moderado, alto); la creación de un Catálogo General de Playas de Andalucía (que se pretende que actúe como un instrumento que permita a Administraciones y a ciudadanos conocer información sobre las playas); o la regulación de la obligación de determinados Ayuntamientos de elaborar «Planes de seguridad y salvamento en playas» (art. 6.2). Lo expuesto también encuentra apoyo en la vigencia de estas previsiones que, a diferencia de los Planes de Contingencia para el COVID-19 (que solo estarán vigentes mientras dure la situación sanitaria -disposición transitoria primera-), tendrán la vigencia indefinida de cualquier disposición legal (disposición final duodécima 2.b).

De entre todos los Decretos-leyes adoptados en Andalucía desde que comenzó el estado de alarma en marzo de 2020, destacan en materia turística dos. Sin seguir un criterio cronológico, estos son, por un lado, el Decreto-ley 25/2020, de 29 de septiembre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se crea y regula el Bono Turístico de Andalucía, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19) y, por otro, el Decreto-ley 15/2020, de 9 de junio, por el que con carácter extraordinario- y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo así como al ámbito educativo y cultural ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19). El primero crea el «Bono Turístico» que consiste en una «línea de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva» (art. 2.1). Por tanto, les será de aplicación el régimen jurídico de estas. En principio su vigencia estaba prevista para el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2020 y el 31 de mayo de

¹⁷ Según el art. 1 «se regulan medidas en materia de seguridad de las personas, así como la coordinación de emergencias ordinarias, extraordinarias y de protección civil, en el ámbito de las playas».

2021, no obstante, ha sido ampliada hasta el 9 de diciembre de 2021 por el apartado 1 de la disposición final tercera del Decreto-ley 4/2021, de 23 de marzo, por el que se adoptan diversas medidas, con carácter urgente y extraordinario, como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), y se modifican otras disposiciones normativas. Pueden ser beneficiarios las personas que tengan vecindad administrativa en cualquier municipio de Andalucía y quienes ostenten la Tarjeta de Andaluz o Andaluza en el Exterior¹⁸. El segundo, en lo que al turismo respecta, modifica el régimen jurídico de los Municipios Turísticos en Andalucía (para ello afecta a la LTAnd y al Decreto 72/2017) y crea el distintivo «Andalucía Segura», al que dedicamos las siguientes páginas. Para el estudio de este último deben tenerse en cuenta, junto a las Guías de especificaciones estatales, la «Guía Práctica de Recomendaciones dirigida al sector turístico» y las nueve «Guías prácticas de recomendaciones específicas para algunos subsectores turísticos» autonómicas a las que se alude más adelante¹⁹.

Por último, cabe mencionar que para reactivar la actividad del sector también se han adoptado medidas a través de instrumentos que no tienen naturaleza normativa. Se trata de la puesta a disposición de todos los viajeros internacionales no residentes de un seguro gratuito para dar cobertura por COVID-19, que es complementario a los seguros propios de cada uno de los turistas extranjeros que viajen durante el año 2021 a Andalucía. Para la prestación de este servicio la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y el Deporte de Andalucía, S.A. (sociedad mercantil adscrita a la Consejería competente en materia de turismo) ha recurrido a la contratación pública. La preparación y adjudicación del contrato, cuyo valor de licitación y adjudicación ha sido de 700.000 €, se ha realizado con gran celeridad, en poco más de dos meses (a ello ha contribuido sin duda el hecho de que solo haya concurrido un licitador)²⁰. Esta iniciativa contrasta con la del bono turístico de Andalucía, pues compartiendo un mismo objetivo, la atracción del turismo en la CA, van dirigidas a colectivos distintos. La primera favorece el turismo de proximidad al

¹⁸ Como es conocido, la condición de vecino se adquiere en el momento de inscripción en el padrón municipal (art. 15 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LBRL). Del régimen para la obtención de la Tarjeta de Andaluz o Andaluza en el exterior se ocupa el Decreto 303/2011, de 11 de octubre, por el que se crea y regula la Tarjeta de Andaluz o Andaluza en el Exterior.

¹⁹ Junta de Andalucía (2020). «Guía práctica de recomendaciones dirigidas al sector turístico». Disponible en web: <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/GU%C3%8DA%20ANDALUC%C3%8DA%20SEGURA%20agosto%202020.pdf> [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021]. Junta de Andalucía (2020). «Guías prácticas de recomendaciones específicas para algunos subsectores turísticos». Disponibles en web: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/turismoregeneracionjusticiayadministracionlocal/areas/turismo/sector-turistico-covid19.html> [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

²⁰ El anuncio de licitación se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el 14 de octubre de 2020 y la adjudicación y firma tuvieron lugar el 17 de noviembre y el 29 de diciembre de 2020, respectivamente. El número de expediente en el buscador de licitaciones de la Junta de Andalucía es C101-07AC-1020-0088.

ir destinada a los propios vecinos de Andalucía o titulares de la Tarjeta de Andaluz en el exterior y la segunda a turistas extranjeros no residentes²¹. En la misma línea, a fin promocionar el destino turístico de Andalucía en el ámbito internacional, la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y el Deporte de Andalucía, S.A ha sacado a concurso público otro contrato. En esta ocasión está dividido en cinco lotes con un importe total de 826.446,28 € netos (1.000.000 € con IVA). El contrato tiene por objeto la prestación de servicios de conectividad aérea con mercados internacionales mediante la selección de compañías aéreas que ejecuten acciones de marketing que repercutan en los diferentes productos turísticos de Andalucía durante 2021 (uno de los lotes está destinado al mercado doméstico –España– y los cuatro restantes al mercado europeo). En este caso, los cinco lotes también se han adjudicado con rapidez²².

II. EL DISTINTIVO «ANDALUCÍA SEGURA»

1. Finalidad y caracteres

La LTAnd prevé técnicas de promoción de los recursos turísticos como las campañas publicitarias, la concesión de medallas, premios o galardones, las declaraciones de interés turístico de Andalucía o los distintivos. A estos últimos se refiere el art. 56.5 que contempla la posibilidad de crear y otorgar distintivos «en reconocimiento y estímulo a las actuaciones desarrolladas en favor del turismo, mediante la correspondiente regulación que objetive los criterios y procedimientos»²³. Es decir, este mecanismo busca, a través de la concesión de una ventaja como es la de obtención de un reconocimiento o distinción, incitar u orientar el comportamiento de los particulares a la realización de actividades que repercutan positivamente en el turismo, por considerarlas favorables para satisfacer el interés general (art. 103 CE). La realización de esta actuación en ningún caso es impuesta por la Administración, serán los admi-

²¹ El turismo de proximidad, también denominado turismo doméstico, staycations o vacaciones en casa, en el que los desplazamientos se realizan por las áreas más próximas está en auge a raíz de la pandemia. Este no ha sido el único cambio en el comportamiento de los viajeros. Como ha anunciado la OMT se ha producido un aumento de la búsqueda de experiencias al aire libre, el turismo rural, las escapadas a la naturaleza y los road trip o viajes por carretera. Igualmente han aparecido nuevas preocupaciones entre los consumidores relativas a las medidas de seguridad y salud y las políticas de cancelación en las reservas. OMT (28 de enero de 2020). Comunicado de prensa «2020: el peor año de la historia del turismo, con mil millones menos de llegadas internacionales», ya citado, pág. 2. OMT, «COVID-19 y turismo. 2020: análisis del año», págs. 17 y 18. Disponible en web: https://webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2021-01/2020_analisis_anual_0.pdf [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

²² El anuncio se publicó en el DOUE el 12 de febrero de 2021 y el 21 de abril de 2021 se produjo la adjudicación. El número de expediente en el buscador de licitaciones de la Junta de Andalucía es C101-06AMM-0121-0015.

²³ Con carácter general, sobre la noción y caracteres de los distintivos puede verse GÓMEZ LOZANO, M.M. (2002): Los signos distintivos en la promoción de destinos turísticos, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), págs. 34 y 35.

nistrados movidos por su propio interés privado quienes llevarán a cabo conductas que al mismo tiempo son satisfactorias para el interés público, como es propio de la actividad administrativa de fomento.

Ante circunstancias como la lenta contención del virus y la inquietud de los usuarios turísticos por la seguridad sanitaria que dificultan la reanudación de la actividad en el sector, la Junta de Andalucía ha considerado necesario crear el distintivo «Andalucía Segura» a través del Decreto-ley 15/2020. El sello nace con la finalidad de devolver la confianza tanto a los consumidores turísticos como a los profesionales del sector. A este respecto el apartado II de la exposición de motivos dispone que:

«Para volver a crecer y reposicionar el destino turístico Andalucía, debemos repensar el sector desde nuevas perspectivas que pasan necesariamente por la gestión de riesgos, la sostenibilidad, y especialmente por la seguridad»

y califica esta última como una pieza «clave para mejorar la salud de nuestro turismo». Para ello considera necesario «integrar junto a la calidad, la seguridad». Aquí el elemento novedoso y a la vez caracterizador del distintivo es la búsqueda de la seguridad, pues la calidad ya constituye un pilar fundamental en la legislación turística (así lo refleja la LTAnd, entre otros, en los arts. 1.2.e), 3.1.j), 9, 13.2.e), 15.2, 19, 56.3 y 4, 59-61).

Al distintivo se dedica el Capítulo I (arts. 1-7) del Decreto-ley 15/2020, que regula el procedimiento para su obtención y la verificación del cumplimiento de las medidas de seguridad y protección de la salud establecidas en las Guías de especificaciones estatales y en las Guías autonómicas que resulten de aplicación, ya mencionadas. De entre sus principales rasgos se pueden destacar su carácter voluntario, temporal (de su vigencia nos ocuparemos en el epígrafe 6) y gratuito. En relación a este último procede señalar que uno de los móviles de la Junta de Andalucía para crear este distintivo ha sido ofrecer a los empresarios turísticos un sello gratuito que actuase como alternativa al distintivo del ICTE «Safe Tourism Certified» que, como se ha visto, requiere el pago de los costes derivados de la auditoría y del uso del sello²⁴.

2. La Guía práctica de recomendaciones autonómica dirigida al sector turístico en general y las Guías prácticas de recomendaciones específicas

Como es conocido, habitualmente se utilizan los reglamentos administrativos para imponer límites y deberes a los particulares, quedando a salvo las materias

²⁴ Junta de Andalucía (13 de mayo de 2020). Nota de prensa «La Junta creará un sello gratuito que acredite la seguridad sanitaria de las empresas turísticas». Disponible en web: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/turismoregeneracionjusticiayadministracionlocal/actualidad/noticias/detalle/236013.html> [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

reservadas a la ley. Si bien, como ha indicado REBOLLO PUIG, en ocasiones los reglamentos no descienden a todos los detalles y, en estos casos, es habitual que se recurra a lo que se ha denominado «autorregulación»²⁵. La legislación sobre industria es un claro ejemplo de esto al regular la normalización, como una manifestación de la autorregulación²⁶. Estas normas técnicas se caracterizan, en esencia, por tener objetos variados consistentes en especificaciones técnicas, ser de cumplimiento voluntario y haber sido aprobadas por un organismo reconocido²⁷.

El Decreto-ley 15/2020 al establecer las exigencias para obtener el distintivo se ha remitido al cumplimiento de manifestaciones de la autorregulación. Así, requiere adoptar las medidas de las Guías de especificaciones estatales –se entiende que cuando por la materia resulten de aplicación- y de la Guía práctica de recomendaciones autonómica (arts. 2.1, 3.1, 4.1 y 5.1). Esta última no es un documento único sino que va acompañada de nueve Guías prácticas de recomendaciones específicas, ya citadas²⁸. Aunque el Decreto-ley 15/2020 no las mencione, sin perjuicio de lo que se dirá, cabe entender que también tendrían que tenerse en consideración.

Por tanto, se puede decir que hay, por una parte, una Guía práctica de recomendaciones autonómica de carácter general, en el sentido de que contiene medidas comunes para todo el sector turístico y, por otra parte, las Guías de especificaciones estatales y las Guías prácticas de recomendaciones específicas que tendrían un papel complementario y se aplicarán en función de la materia. De modo que, por ejemplo, si un balneario está interesado en el distintivo debería cumplir con lo establecido en la Guía práctica de recomendaciones y con lo que concreten las Guías específicas sobre balnearios estatal y autonómica²⁹.

Cosa distinta es que realmente los documentos a los que hay que prestar atención sean las Guías de especificaciones estatales -consideradas por la Junta de Andalucía como «primera referencia»- y la Guía práctica de recomendaciones autonó-

²⁵ REBOLLO PUIG, M. (2021): «Los medios jurídicos de la actividad administrativa de limitación», en REBOLLO PUIG, M. y VERA JURADO, D.J. (dirs.), *Derecho administrativo*, Tomo III, pág. 40.

²⁶ La Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria (en adelante Ley de Industria) define «norma» como «La especificación técnica de aplicación repetitiva o continuada cuya observancia no es obligatoria, establecida con participación de todas las partes interesadas, que aprueba un Organismo reconocido, a nivel nacional o internacional, por su actividad normativa» (art. 8.3).

²⁷ REBOLLO PUIG, M. (2021: 40 y 41).

²⁸ Van dirigidas a agencias de viajes, alojamientos, balnearios, campos de golf, guías de turismo, hostelería, oficinas de información turística, playas y turismo activo y de naturaleza.

²⁹ La «Guía estatal Balnearios, directrices y recomendaciones. Medidas para la reducción del contagio por el coronavirus SARS-CoV-2» estatal, está disponible en web: <https://www.mincotur.gob.es/es-es/COVID-19/turismo/GuíasSectorTurismo/Balnearios.pdf> [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021]. Y, la «Guía práctica de recomendaciones para Balnearios» andaluza, está disponible en web: <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/D%C3%ADptico%20Balnearios.pdf> [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

mica³⁰. Menor relevancia tienen las Guías prácticas de recomendaciones específicas. Pues tienen escaso contenido y una corta extensión, que no va más allá de las cuatro páginas.

Por lo expuesto, se alude seguidamente a la Guía práctica de recomendaciones. Esta ha sido elaborada por la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local a partir de las recomendaciones de la OMS, de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía y de las Guías de especificaciones estatales. Tiene por objeto:

«establecer (...) recomendaciones y medidas de tipo higiénico-sanitarias que sirvan de marco de referencia en actuaciones de prevención y protección de la salud, tanto de los profesionales como de los usuarios de diferentes empresas turísticas andaluzas»³¹.

Se trata de orientaciones que pretenden ser «un instrumento que estimule la concienciación y facilite la comprensión» y «una llamada a la responsabilidad y al sentido común»³². Su contenido, al igual que el de las Guías de especificaciones estatales, es de cumplimiento voluntario. Es decir, no se impone el cumplimiento de la norma técnica sino que se fomenta. En tal sentido, cabe traer a colación nuevamente la Ley de Industria que apunta cómo la calidad industrial puede instrumentarse a través de un sistema de normas voluntarias que conduzca a promover y potenciar la competitividad de la industria española (apartado 4 de la exposición de motivos y art. 20). Ahora bien, el Decreto-ley 15/2020, al hacer uso de la técnica del reenvío a las Guías mencionadas, convierte en obligatorio su contenido solo para quienes quieran obtener el distintivo³³.

El cumplimiento de la Guía práctica de recomendaciones implica la observancia de todas sus medidas y, en particular, la elaboración de un Plan de Actuación o Plan de Contingencia propio. En relación a este último, contiene previsiones separadas para los servicios y actividades turísticas y para las playas (estas últimas también deberán estar a lo dispuesto por el Decreto-ley 12/2020, ya mencionado)³⁴. Para facilitar la elaboración de los Planes de Contingencia la Guía proporciona una «ficha

³⁰ Guía práctica de recomendaciones (2020: 7).

³¹ Guía práctica de recomendaciones (2020: 4).

³² Guía práctica de recomendaciones (2020: 9).

³³ Sobre la técnica del reenvío de una norma jurídica a una norma técnica, vid. ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2020): Las normas técnicas armonizadas. Una peculiar fuente del derecho europeo. Madrid: Iustel, págs. 228 y ss.; SARMIENTO, D. (2008): El soft law administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración, Thomson Civitas, Cizur Menor (Navarra), págs. 146 y 147; e IZQUIERDO CARRASCO, M. (2000): La seguridad de los productos industriales. Régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores, Marcial Pons, Madrid, págs. 246 y ss.

³⁴ Respecto de las empresas y servicios turísticos vid. págs. 16 y ss. y en relación a las playas las págs. 49 y ss. de la Guía práctica de recomendaciones.

modelo auto-check» con unos requisitos o «ítems» comunes a cumplir por todos subsectores turísticos (aforo, distancia social, espacios comunes, formación, información, medidas de higiene...) y otros específicos para los que dispongan de determinados equipamientos, instalaciones o servicios propios del subsector³⁵.

En lo que atañe al colectivo al que va dirigida la Guía práctica de recomendaciones, es «al sector de alojamiento, de diferentes actividades y servicios turísticos como los de información y guías, y a todas las personas que trabajan diariamente en nuestro Turismo»³⁶.

3. La obtención del distintivo por los servicios turísticos y las actividades con incidencia en el ámbito turístico

A. Requisitos

Los servicios turísticos y las actividades con incidencia en el ámbito turístico podrán obtener el distintivo cuando cumplan acumulativamente las siguientes condiciones (art. 3.1 Decreto-ley 15/2020).

1) Estar contemplados en los arts. 28 y 29 LTAnd. Estos preceptos distinguen entre servicios turísticos y actividades con incidencia en el ámbito turístico y realizan una enumeración de los que, a efectos de la LTAnd, tienen tal consideración. A modo de ejemplo, se consideran por el art. 28 servicios turísticos, entre otros, el alojamiento, la organización de actividades de turismo activo, la restauración y el catering turísticos...; y, de acuerdo con el art. 29 entre las actividades con incidencia en el ámbito turístico se encuentran, entre otras, las actividades deportivas como las desarrolladas en estaciones de esquí o campos de golf, los balnearios, el transporte turístico... Debe tenerse en cuenta de que no se trata de enumeraciones cerradas pues en ambos casos se permite la incorporación de otros servicios o actividades por vía reglamentaria. Así ha ocurrido con las viviendas con fines turísticos que no están contempladas en la LTAnd y han sido reguladas por el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos que les atribuye la consideración de servicios turísticos.

2) El segundo requisito que deben cumplir los servicios y las actividades turísticas es relativo a las Guías y se podría dividir en dos. Por un lado, tienen que figurar en la Guía práctica de recomendaciones autonómica o, en su defecto, en alguna de las Guías de especificaciones estatales. En caso de no aparecer mencionados en alguno de estos documentos podrán seguir las recomendaciones pero nada pueden

³⁵ Guía práctica de recomendaciones (2020: 14 y 79).

³⁶ Guía práctica de recomendaciones (2020: 4).

hacer para conseguir el distintivo turístico salvo quedar a la espera de que se incluyan en un futuro –el carácter abierto de la Guía práctica de recomendaciones así lo permitiría³⁷. Por otro lado, deben implementar las medidas contenidas en la Guía práctica de recomendaciones y de la Guía estatal específica y de la Guía autonómica específica que corresponda.

3) Estar inscritos o anotados en el Registro de Turismo de Andalucía (en adelante RTAnd). La inscripción en el RTAnd es preceptiva en unos casos y potestativa en otros (art. 37.1 y 3 LTAnd). Es obligatoria cuando se trata de servicios turísticos del art. 28 LTAnd, que contienen desarrollo reglamentario. En cambio, es potestativa –en este caso se habla de anotación– cuando los servicios turísticos carecen de desarrollo reglamentario (es lo que ocurre, por ejemplo, con la restauración y el catering turísticos) y cuando son actividades con incidencia en el ámbito turístico del art. 29 LTAnd (por ejemplo, los campos de golf y los balnearios)³⁸. Por tanto, no podrán adquirir el distintivo los servicios o actividades que no consten en el RTAnd. En estos supuestos, en caso de estar interesados en obtener el sello, deberán proceder a realizar la anotación mediante la presentación de una comunicación previa (arts. 37.3 LTAnd y 69.2 LPAC).

B. Procedimiento

Para la obtención del distintivo es necesaria la presentación de una declaración responsable (art. 4.1 Decreto-ley 15/2020). Es sabido que en los últimos años se vienen priorizando como técnicas de actuación administrativa de limitación la utilización de la declaración responsable y la comunicación previa frente a las autorizaciones. Estas alternativas se han generalizado a partir de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como «Ley Paraguas») que transpone al ordenamiento jurídico español 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 y de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado que potencia idea de supresión de trabas a las actividades económicas en el plano nacional³⁹.

³⁷ La Guía práctica de recomendaciones (2020: 7) determina que no es un documento cerrado sino que «deberá estar abierta a modificaciones y nuevas incorporaciones o recomendaciones por orden de las autoridades sanitarias».

³⁸ En relación al RTAnd vid. TORREJÓN LÓPEZ, J.L. (2017): «La ordenación de la oferta turística», en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (coords.), Estudio sobre el Derecho del Turismo de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, págs. 220 y ss.

³⁹ El abuso de las autorizaciones como técnicas de control previo, percibidas como perjudiciales para el desarrollo económico por los límites que suponen a la iniciativa empresarial, ha provocado que se asista a un proceso de sustitución de esta técnica por otros instrumentos más suaves de control posterior. Vid. REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M. (2021): «Los medios jurídicos de la acti-

El Decreto-ley 15/2020 requiere que la declaración responsable manifieste: el cumplimiento de las medidas contenidas en las Guías autonómica y estatal; el compromiso de mantenerlas durante la vigencia del distintivo y de ajustarse en todo momento a sus actualizaciones y publicaciones. De acuerdo con el art. 69.1 LPAC a este contenido el interesado debería añadir que dispone de la documentación que así lo acredita y que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida. Entre estos documentos estarían, por ejemplo, los Planes de Contingencia propios y los certificados de desinfección y limpieza requeridos por la Guía práctica de recomendaciones⁴⁰.

Según el art. 4.1 Decreto-ley 15/2020 la presentación de la declaración responsable debe realizarse por medios electrónicos (por lo que es necesaria la firma electrónica del interesado ex. art. 11.2.b) LPAC) y está disponible en la página web de la Consejería competente en materia de turismo⁴¹. En efecto, el sitio web de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local permite realizar el trámite con certificado digital y rellenar el formulario («Declaración responsable de cumplimiento con las medidas en materia de seguridad y protección de la salud»)⁴². Va dirigida al Delegado Territorial de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local de la provincia que corresponda, debiendo de la respectiva Delegación

idad administrativa de limitación», en REBOLLO PUIG, M. y VERA JURADO, D.J. (dirs.), *Derecho administrativo*, Tomo III, págs. 47-91.

⁴⁰ Guía práctica de recomendaciones (2020: 10 y 41).

⁴¹ La LPAC regula el derecho y la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. Se impone la obligación a determinados sujetos, que son: las personas jurídicas, las entidades sin personalidad jurídica, quienes ejerzan una actividad profesional para la que se exija colegiación obligatoria, quienes representen a un interesado que tenga la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración y los empleados de las Administraciones para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público (art. 14.2). En contra, por lo general, pueden decidir el medio con el que se comunican con las Administraciones las personas físicas (art. 14.1). En todo caso hay que tener en cuenta que el art. 14.3 prevé la posibilidad de que la obligación se extienda reglamentariamente a colectivos de personas físicas. Atendiendo a este último precepto, la Junta de Andalucía ha establecido que a partir del 19 de noviembre de 2020 las personas físicas titulares de servicios o actividades turísticas tienen la obligación de relacionarse por medios electrónicos con la Consejería competente en materia de turismo (art. 7 del Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía modificado por la disposición final quinta del Decreto-ley 13/2020, de 18 de mayo, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes relativas a establecimientos hoteleros, coordinación de alertas, impulso de la telematización, reactivación del sector cultural y flexibilización en diversos ámbitos ante la situación generada por el coronavirus COVID-19, cfr. asimismo la disposición final séptima). En igual sentido el art. 4.2 Decreto-ley 15/2020.

⁴² El formulario queda dividido en cuatro apartados. El primero es relativo a los datos de la persona titular que suscribe la declaración y/o de su representante legal; el segundo a la identificación del establecimiento o servicio turístico en el RTAnd (código de inscripción); el tercero va dirigido a las viviendas con fines turísticos (que solo podrán obtener el distintivo las del tipo «completas»); y, el cuarto, es la declaración propiamente dicha.

Territorial proceder de oficio a la anotación en el RTAnd sin que, en consecuencia, el interesado deba realizar gestión alguna.

C. Efectos

De acuerdo con lo previsto con alcance general en el artículo 69.3 LPAC, la presentación de una declaración responsable permite «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». En esta línea, el art. 4.3 Decreto-ley 15/2020 establece que la presentación de la declaración responsable comporta para el interesado la obtención del distintivo y la facultad para exhibirlo desde el mismo día de su presentación. Como se verá más adelante, tal y como ocurre ante este tipo de actuaciones de los interesados, se iniciará un procedimiento de verificación del que podrá derivarse la pérdida de los derechos obtenidos.

4. Particularidades de las playas

A. Aspectos generales. Los Planes de Contingencia ante el COVID-19

Las playas no pueden considerarse como un servicio turístico ni como una actividad turística de acuerdo con los arts. 28 y 29 LTAnd. No obstante, constituyen un destino turístico de primer orden en Andalucía cuyo valor e influencia en el conjunto del turismo es incuestionable. Así lo reconoce la exposición de motivos del Decreto-ley 12/2020, ya citado, que dispone que Andalucía se puede considerar como un destino de sol y playa que cuenta con un total de 372 playas extendidas a lo largo de 603 kilómetros de costa. También resalta que el litoral andaluz «(...) ha recibido a 17,6 millones de turistas durante 2018, lo que supone el 57,5% del total de turistas que visitaron la Comunidad Autónoma en este año». Atendiendo a estos datos resulta lógico que se hayan adoptado distintas medidas en relación con las mismas para recuperar la confianza de los turistas y reactivar el turismo (Capítulo I. «Medidas relativas a la seguridad en las playas», arts. 1 a 18). A algunas de estas se ha hecho mención anteriormente pero ahora solo interesa, por guardar relación con la pandemia y la obtención del distintivo, la regulación de la obligación de los Ayuntamientos de los municipios del litoral andaluz de elaborar «Planes de Contingencia ante el COVID-19» (art. 6.6 y disposición transitoria primera).

Los Planes de Contingencia tienen por finalidad exponer las medidas que se hayan adoptado o se vayan a adoptar en respuesta a situaciones de alerta o emergencia sanitaria y son de aplicación mientras dure la misma. En todo caso, su contenido debe ajustarse a los mínimos establecidos en el Anexo II («Plan de contingencia de playas ante

el COVID-19»⁴³. De conformidad con la disposición transitoria primera, los Ayuntamientos de los municipios del litoral debían remitir el respectivo Plan de Contingencia al órgano directivo competente en materia de protección civil en el plazo de un mes a contar desde el 11 de mayo de 2020, fecha de la publicación del Decreto-ley en el BOJA.

Con posterioridad, el 27 de mayo de 2020 se publicó en el BOJA el Decreto-ley 14/2020, por el que se establecen con carácter extraordinario y urgente medidas para la reactivación del sector de la hostelería, restauración, ocio y esparcimiento, se adoptan las medidas de apoyo a las Entidades Locales necesarias para contribuir a la apertura de playas seguras y otras medidas económicas y tributarias, ante la situación de alerta sanitaria generada por el coronavirus (COVID-19) que prevé medidas de apoyo a las Entidades locales para contribuir a la apertura de playas seguras. Entre estas medidas se encuentra la posibilidad de suscribir convenios que tengan por objeto la prestación de los servicios necesarios para colaborar y asistir a los Ayuntamientos de los Municipios costeros andaluces en el adecuado desarrollo y ejecución de los Planes de Contingencia (art. 4 y art. 83 Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía y 47 y ss. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). Esto no ha quedado en papel mojado, pues en la práctica se han realizado diversos convenios de colaboración entre la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior y los Ayuntamientos de municipios de litoral⁴⁴.

B. La obtención del distintivo por las playas

a) Requisitos

El Decreto-ley 15/2020 ha previsto que también puedan adquirir el distintivo «Andalucía Segura» las playas, por lo que, en este caso a diferencia de los servicios

⁴³ Según este, la estructura y contenido comprenderá al menos los siguientes puntos. «1. Introducción. 1.1. Objetivos. 1.2. Ámbito de planificación. 2. Análisis de la situación. 2.1. Información territorial: Descripción de la/s playa/s. 2.2. Descripción de las actividades. 2.3. Vía de comunicación. 2.4. Equipo del servicio de salvamento. 3. Descripción de las medidas tomadas ante la situación Covid-19. 3.1. Medidas de autoprotección. 3.2. Carteles informativos, señalización y control de aforo. 3.3. Dotación extraordinaria del equipo de salvamento. 3.4. Medidas de refuerzo de limpieza. 3.5. Vigilancia. 3.6. Otras. 4. Seguimiento de las medidas».

⁴⁴ Entre los Ayuntamientos que han suscrito el convenio de colaboración para la dotación de recursos destinados al uso seguro de las playas con motivo del COVID-19 se encuentran los de los siguientes municipios: Albuñol, Almuñécar, Ayamonte, Balanegra, Barbate, Benalmádena, Cádiz, Cartaya, Casares, Chipiona, Cuevas del Almanzora, El Ejido, Estepona, Garrucha, Gualchos, Isla Cristina, Huelva, La Línea de la Concepción, Lepe, Los Barrios, Málaga, Manilva, Mijas, Moguer, Mojácar, Motril, Níjar, Puerto Real, Puerto Real, Rincón de la Victoria, Rubite, Sanlúcar de Barrameda, Sorvilán, Tarifa, Torremolinos, Torrenueva Costa y Vélez-Málaga. Los convenios están publicados en el sitio web de la Junta de Andalucía, pueden consultarse en: https://www.juntadeandalucia.es/organismos/transparencia/contratos-convenios/convenios.html?text=para+la+dotación+de+recursos+destinados+al+uso+seguro+de+las+playas+&organismo=All&field_fecha_de_publicacion_value=&field_fecha_de_publicacion_value_1=&sort_by=field_fecha_de_publicacion_value_1&items_per_page=10 [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

y actividades turísticas, la solicitud se lleva a cabo por Administraciones Públicas. Según el art. 7, el Municipio que gestione la playa (y esté interesado) debe disponer de una declaración responsable y de la documentación que acredite haber presentado el Plan de contingencia ante el COVID-19 ante el órgano competente en materia de protección civil de acuerdo con el Decreto-ley 12/2020. Por tanto, a los Planes de Contingencia frente al COVID-19 hacen referencia, en primer lugar, el Decreto-ley 12/2020, en segundo lugar, el Decreto-ley 15/2020 que incluye entre los requisitos para obtener el distintivo haber cumplido con lo estipulado por el Decreto-ley 12/2020 y, en tercer lugar, las Guías. Esto implica que en el caso de las playas la elaboración de los Planes de Contingencia no es una opción como ocurre con los servicios y actividades turísticas, sino una obligación. Distinto será que después quieran presentar la declaración responsable a fin de recibir el distintivo.

Respecto del contenido de la declaración responsable y de las obligaciones que implica, son similares a las que se ha aludido anteriormente en relación con los servicios y actividades turísticas (art. 4.1 Decreto-ley 15/2020 y 69.1 LPAC). Únicamente hay que tener en cuenta que cuando se habla del cumplimiento de lo estipulado en las Guías stricto sensu debe entenderse en relación a lo establecido en tres documentos concretos: la Guía práctica de recomendaciones autonómica (en particular a las páginas 39 y ss.) y las Guías de especificaciones estatal y autonómica dedicadas a las playas⁴⁵.

b) Procedimiento y efectos

El representante legal de la entidad local interesada tiene que presentar en el Registro Electrónico Único de la Junta de Andalucía la declaración responsable y la documentación que acredite la presentación del Plan de Contingencia ante el órgano directivo competente en materia de protección civil, ambos documentos dirigidos a la Delegación territorial de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local (art. 7.1 Decreto-ley 15/2020)⁴⁶.

De acuerdo con la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, los Municipios tienen competencias propias sobre «El control de la salubridad de

⁴⁵ La Guía estatal «Medidas para la reducción del contagio por el coronavirus SARS-CoV-2. Playas. Directrices y recomendaciones» está disponible en web: https://www.mincotur.gob.es/es-es/COVID-19/turismo/GuiasSectorTurismo/PLAYAS_FINAL.pdf [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021]. Y, la Guía autonómica «Andalucía Segura. Guía práctica de recomendaciones para Playas» está disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/D%C3%ADptico%20Playas.pdf> [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

⁴⁶ Respecto del Registro Electrónico Único cfr. arts. 26 y ss. del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

los espacios públicos y, en especial, de las zonas de baño» (art. 9.13.j)⁴⁷. Si bien, los entes locales de ámbito territorial superior al municipal como las mancomunidades de municipios podrían asumir estas competencias, siempre que hayan sido previamente asignadas por los respectivos municipios. Por su parte, las entidades inframunicipales andaluzas, que subsisten aunque se hayan suprimido en la última reforma de la LR-BRL, también podrían ser competentes si así lo decidiese el municipio⁴⁸.

Los efectos que conlleva la presentación de la declaración responsable para la entidad local que gestione la playa son la obtención del distintivo y la facultad para exhibirlo en el plazo establecido, sin perjuicio de que se pueda retirar el derecho como consecuencia del procedimiento de verificación.

5. Procedimiento de verificación

La vigilancia y control del cumplimiento de los deberes de los administrados es otra de las manifestaciones de la actividad administrativa de limitación. En los últimos años se ha ido intensificando la participación o intervención de los sujetos privados en el ejercicio de esta actividad administrativa⁴⁹. Así, por ejemplo, el artículo 14 de la Ley de Industria prevé la posibilidad de que el control se ejerza por organismos de control, además de las propias administraciones. Aunque esta no ha sido la opción inicial de la LTAnd, que encomienda el ejercicio de las funciones inspectoras a la Consejería competente en materia de turismo. Por su parte, el Decreto-ley 15/2020 confía la tarea de comprobación del cumplimiento de las recomendaciones

⁴⁷ Como es sabido, aunque las playas son bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal (arts. 132.2 CE y 3.1.b) Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas) las CCAA pueden ejercer determinadas competencias en los términos de los arts. 114 Ley de Costas y 224 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, siempre que la hayan atribuido previamente sus respectivos Estatutos de Autonomía. En el caso de Andalucía ha sido a través del art. 56.6 EAAAnd. Los Municipios también ejercen ciertas competencias que principalmente consisten en mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad y vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas (arts. 115.d) Ley de Costas y art. 225.d) de su Reglamento General de Costas).

⁴⁸ Respecto de la reforma de régimen local de 2013 y, en particular, su incidencia sobre las competencias de los municipios y la supresión de la personalidad de las entidades inframunicipales puede verse vid. PIZARRO NEVADO, R. (2017): «Entidades y “entes” de ámbito territorial inferior al municipio tras la reforma local de 2013», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 8, págs. 47-73 y CARBONELL PORRAS, E. (2019): «La reforma local en España: algunas reflexiones cinco años después», en CARBONELL PORRAS, E. y PIPERATA, G. (dirs.), *La reforma del gobierno local en España e Italia*, Editorial Científica, Nápoles, págs. 25-74.

⁴⁹ Las razones son diversas. Entre ellas está la complejidad de las funciones que corresponden a los poderes públicos, que requiere una organización muy técnica y especializada que actúe con celeridad y eficacia en la supervisión, inspección y control de todo aquello que pueda ocasionar riesgos para los ciudadanos. Cfr. CARBONELL PORRAS, E. (2010): «El control sobre la actividad de las entidades privadas colaboradoras de la administración», en GALÁN GALÁN, A. y PRIETO ROMERO, C. (coords.) *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Barcelona, pág. 54.

y medidas en materia de seguridad y protección de la salud establecidas en las Guías aplicables a «(...) las entidades que acuerde la Junta de Andalucía a través de la correspondiente fórmula» (art. 5).

Como es sabido, para que un sujeto de carácter privado pueda desempeñar una función pública es necesario un concreto título administrativo habilitante⁵⁰. En este caso, para realizar las tareas de verificación del cumplimiento de las medidas en los distintos establecimientos turísticos adheridos al distintivo, la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, haciendo uso de su potestad de autoorganización, se ha servido de la contratación pública⁵¹. En concreto, se ha hecho uso del procedimiento de tramitación directa por la vía de urgencia (art. 120 LCSP)⁵². La Junta de Andalucía ha justificado la urgencia en atención a la «(...) acuciante necesidad de reflotar el turismo en Andalucía y de devolver la confianza a las personas turistas, y el grave peligro que para la economía andaluza supondría el no dar una rápida respuesta a estas necesidades»⁵³. Probablemente el recurso a una empresa privada encontraría justificación en la necesidad de asegurar que efectivamente se lleve a cabo un procedimiento de verificación y actuar con suma celeridad en el caso de que se detecte un incumplimiento. Aunque, otra cosa será lo que ocurra realmente en la práctica. Pues, teniendo en cuenta que esta marca tiene una vigencia sumamente limitada es posible que no se realicen todos los procedimientos de verificación previsibles.

Una vez la empresa adjudicataria finalice el procedimiento de comprobación debe elaborar un informe de verificación que se pronuncie sobre el cumplimiento de las medidas. En el caso de que el informe sea negativo, se derivan las siguientes consecuencias para el interesado ex. art. 5.2 Decreto-ley 15/2020: a) pérdida de efec-

⁵⁰ IZQUIERDO CARRASCO, M. (2000: 411-417).

⁵¹ También podría haber acudido a otros mecanismos como, por ejemplo, la encomienda de gestión o los convenios de colaboración. GALÁN GALÁN, A. y PRIETO ROMERO, C. (2008): «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», en Anuario de Derecho Municipal, núm. 2, págs. 85 y ss.

⁵² El importe de importe de licitación y adjudicación ha sido de 59.380,75€ (con IVA). La referencia del expediente en el buscador de licitaciones de la Junta de Andalucía es 2020/0010.

⁵³ Anexo II del Acuerdo de 28 de agosto de 2020, del Consejo de Gobierno, por el que se da por enterado del Acuerdo del Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, por el que se declara de emergencia la contratación del servicio de verificación del cumplimiento de las recomendaciones y medidas en materia de seguridad y protección de la salud según lo dispuesto en el Decreto-ley 15/2020, de 9 de junio, por el que con carácter extraordinario y urgente se establecen diversas medidas dirigidas al sector del turismo así como al ámbito educativo y cultural ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19), págs. 4 y 5. Disponible en web: <https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Expediente%20Acuerdo%20CG%20dación%20de%20cuentas%20declaración%20emergencia%20servicio%20verificación%20recomendaciones%20salud%20a%20sector%20turismo,%20educación%20y%20cultural.pdf> [Fecha de consulta: 29 de abril de 2021].

to de la declaración y, por consiguiente, del distintivo y del derecho a exhibirlo; b) transcurso obligatorio de tres meses para poder volver a presentar la declaración responsable; y, c) cancelación de la anotación en el RTAnd. Cuestión distinta es que en la práctica realmente llegue a producirse la cancelación de la anotación en el RTAnd antes de que finalice la vigencia del sello.

En relación al incumplimiento de las obligaciones que presupone el distintivo, se plantea el interrogante sobre si podría implicar la aplicación adicional de alguna sanción, pues nada dice el Decreto-ley 15/2020 al respecto. Ante la falta de previsiones, las conductas del interesado podrían encontrar encaje en algunos de los tipos de infracciones previstos por la LTAnd. Así, si se dificulta el desarrollo de la verificación, podría incurrirse en la infracción tipificada como grave en el artículo 71.22, «La actuación que dificulte o retrase el ejercicio de las funciones de inspección turística», que podría sancionarse con de multa de entre 2.001 a 18.000 euros, y conllevar como sanción accesoria la suspensión del ejercicio de servicios turísticos, o la clausura temporal del establecimiento por un periodo inferior a seis meses (art. 78.2). Más complejo es determinar qué ilícito administrativo se comete si se usa el distintivo «Andalucía Segura» sin haberlo obtenido o, si no se emplea el modelo oficial sino otro que induzca a confusión o equivalentes. En este sentido, la LTAnd garantiza el derecho de los usuarios turísticos a recibir información veraz e inequívoca (art. 21.a) y recoge el deber de los empresarios turísticos velar por la seguridad y tranquilidad de las personas usuarias (art. 24.d) y de informarlas «de forma clara e inequívoca, de cualquier riesgo previsible que pudiera derivarse de la prestación de los servicios o del uso de las instalaciones» (art. 24.e). El incumplimiento de estos deberes es susceptible de constituir la infracción leve del art. 70.5, «La falta de distintivos, de símbolos acreditativos de la clasificación administrativa, de anuncios, señalización o de información de obligatoria exhibición o que, exhibidos, no cumplan las formalidades exigidas», sancionable con apercibimiento o multa de hasta 2.000 euros (art. 78.1) o la infracción grave del art. 71.10, «La utilización de denominación, rótulos, símbolos o distintivos diferentes a los que corresponda conforme a la clasificación reconocida al establecimiento, actividad o servicio». No obstante, surgen dudas sobre su aplicabilidad pues estos preceptos se refieren a los símbolos acreditativos de la clasificación administrativa de los establecimientos de alojamiento turístico (arts. 31 y 33 y ss.), y el distintivo «Andalucía Segura» no se enmarca en esa clasificación. De acuerdo con el principio de tipicidad, las leyes deben precisar y delimitar con el mayor rigor posible la conducta que constituye la infracción, y, como han señalado REBOLLO PUIG e IZQUIERDO CARRASCO a quienes seguimos, estas exigencias no son solo para las normas sancionadoras sino también para el ejercicio de la potestad sancionadora por la administración, pues está prohibido el uso de la analogía (art. 24.7 LRJSP) y los tribunales con frecuencia excluyen las interpretaciones extensivas de las normas

que tipifican infracciones. Si bien, se podrían admitir interpretaciones literales extensivas siempre que se consideren «razonables y no sorprendidas»⁵⁴. Por eso, podría entenderse que el empleo ilícito del distintivo «Andalucía Segura» es subsumible en estas infracciones, aunque resulta más clara y, por tanto, no ocasiona dudas sobre el pleno respeto del principio de legalidad sancionadora, si se entiende que la infracción cometida es la grave que tipifica el artículo 71.11. «La utilización de información o la realización de publicidad no veraz, equívoca o que induzca a engaño en la oferta de servicios turísticos». Por otra parte, podría incluso plantearse si la conducta puede dar lugar a una infracción muy grave del art. 72.1, aunque el precepto es un poco ambiguo pues es difícil delimitar el alcance de «Las infracciones de la normativa turística que tengan por resultado daño notorio o perjuicio grave a la imagen turística de Andalucía o de sus destinos turísticos», que sería sancionable con una multa de 18.001 a 150.000 euros y como sanción accesoria con la suspensión temporal del ejercicio de servicios turísticos, o la clausura temporal del establecimiento o de la unidad de alojamiento, en su caso, por un periodo comprendido entre seis meses y tres años (art. 78.3).

6. Vigencia y diseño gráfico del distintivo

El Decreto-ley 15/2020 entró en vigor el mismo día de su publicación en el BOJA (esto fue, el 9 de junio de 2020) y establecía su vigencia hasta el fin del estado de alarma (disposición final décima). No obstante, se contemplan algunas excepciones a esta previsión general y una de ellas afecta a lo establecido en el Capítulo I que «tendrá vigencia de un año desde la entrada en vigor del presente decreto-ley». Es decir, se extendería hasta el 9 de junio de 2021 (en igual sentido, el art. 2.2). Si bien, esto debe ser matizado pues la disposición final décima ha sido modificada por la disposición final segunda del Decreto-ley 27/2020, de 22 de octubre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se adoptan diversas medidas como consecuencia de la situación generada por el coronavirus (COVID-19) y el periodo se ha vuelto a ampliar hasta el 9 de diciembre de 2021⁵⁵.

Respecto de la imagen del distintivo, está incorporada en el Anexo I del Decreto-ley 15/2020 tanto en su versión positiva (con fondo blanco) como en su versión negativa (con fondo verde). El diseño gráfico que se muestra es incompleto dado que en la práctica debe contener (ex. art. 6) tanto la indicación de si se trata de una playa, un tipo de servicio turístico o un tipo de actividad con incidencia en el ámbito

⁵⁴ REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M. (2021): Derecho administrativo sancionador: caracteres generales y garantías materiales», en REBOLLO PUIG, M. y VERA JURADO, D.J. Derecho Administrativo, Tecnos, Madrid, Tomo II, pág. 211.

⁵⁵ La exposición de motivos justifica dicha ampliación no solo por la situación de crisis sanitaria originada por el COVID-19 sino también por las previsiones de las autoridades sanitarias que «nos sitúan en un escenario de continuidad que afectará negativamente al sector durante todo el año 2021».

turístico y un código QR –salvo en el caso de las playas- que reflejará su vigencia temporal y autenticidad.



Anexo I. Diseño gráfico del distintivo turístico «Andalucía Segura» Decreto-ley 15/2020.

III. UNA REFLEXIÓN GENERAL

El fuerte impacto económico que ha supuesto la pandemia en el ámbito turístico ha llevado a los poderes públicos a adoptar diversas medidas dirigidas a reactivar la actividad del sector. En este contexto, ante la lenta contención del virus y la preocupación de los usuarios turísticos por las medidas de prevención frente al COVID-19, se ha desarrollado una filosofía defensora del turismo seguro. Así, junto a la calidad, que es un pilar esencial en la legislación turística, se abre paso a la búsqueda de la seguridad. A nivel estatal, cabe destacar, por una parte, el Plan de Impulso del sector turístico, que contempla entre sus pilares básicos la recuperación de la confianza de los turistas. Y, por otra parte, las veintidós Guías de especificaciones. Aunque estas son documentos de cumplimiento voluntario solo tras la implantación de sus medidas y la superación de una auditoría se puede obtener su certificación a través del sello «Safe Tourism Certified» del ICTE. La existencia de este distintivo de ámbito estatal no ha obstado a que a nivel autonómico e incluso local se hayan creado otros dirigidos a certificar el cumplimiento de las medidas de prevención frente al COVID-19. Es lo que ocurre con el sello «Andalucía Segura», regulado por el Decreto-ley 15/2020. Precisamente, desde la Junta de Andalucía se ha explicado que con el mismo se pretendía ofrecer a los empresarios turísticos un distintivo de carácter gratuito que actuase como alternativa al distintivo del ICTE «Safe Tourism Certified», que es de pago, justificando así la duplicidad.

El distintivo andaluz lo pueden adquirir los servicios y las actividades turísticas que tengan tal consideración a efectos de la LTAnd así como las playas. Para ello se deben dar ciertos requisitos entre los que destaca fundamentalmente el cumplimiento de las Guías aprobadas por el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, que contienen medidas y especificaciones para disminuir el riesgo de contagio. En

realidad, no hay grandes divergencias entre los documentos estatales y autonómicos puesto que estos últimos son escuetos en su contenido y reproducen prácticamente el contenido de las Guías estatales. Estas manifestaciones de lo que se conoce como autorregulación son de carácter voluntario. No obstante, esta naturaleza cambia en la medida en que el Decreto-ley 15/2020 las convierte en obligatorias para los que quieren conseguir el distintivo.

Una vez obtenido el sello debe realizarse el procedimiento de verificación, que adquiere especial importancia dado que del mismo pueden derivarse la pérdida de los derechos obtenidos. En este caso, para la realización de las labores de vigilancia y control, propias de la actividad administrativa de limitación, la Junta de Andalucía ha recurrido a la contratación de una empresa privada. Probablemente esta decisión encontraría justificación en la necesidad de asegurar que efectivamente se lleve a cabo un procedimiento de verificación para, en el caso de que se detecte un incumplimiento, actuar con suma celeridad hasta la retirada del distintivo. Si bien, quizás este recurso a la contratación de un tercero sirva para poco, pues teniendo en cuenta que esta marca tiene una vigencia sumamente limitada en el tiempo podría ser difícil tanto que se realicen todos los procedimientos de comprobación previsibles como que, en caso de incumplimiento, la Administración pueda realizar una retirada efectiva antes de la pérdida de su vigencia. Cuestión distinta es que el uso o exhibición del distintivo sin cumplir los requisitos exigidos sea susceptible de sanción. En este caso, la instrucción de un procedimiento sancionador daría cierta virtualidad al procedimiento de verificación. Aunque nada ha previsto el Decreto-ley 15/2020, como se indica en el texto, las conductas del interesado podrían encontrar encaje en algunos de los tipos de infracciones previstos en la LTAnd.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2020), *Las normas técnicas armonizadas. Una peculiar fuente del derecho europeo*, Iustel, Madrid.

ÁLVAREZ GARCÍA, V. (2021): 2020, *El año de la pandemia COVID-19 (Estudios jurídicos)*, Iustel, Madrid.

ÁLVAREZ GARCÍA, V., ARIAS APARICIO, F. y HERNÁNDEZ DIEZ, E. (2020): *Lecciones jurídicas para la lucha contra una pandemia*, Iustel, Madrid.

BAUZÁ MARTORELL, F.J. y MELGOSA ARCOS, F.J. (dirs.) (2020): *El turismo después de la pandemia global. Análisis, perspectivas y vías de recuperación*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca. DOI: <https://doi.org/10.14201/0AQ0296>.

CARAZO LIÉBANA, M. J. (2020): «Estado de alarma provocado por la enfermedad COVID-19: un apunte crítico sobre las medidas legislativas adoptadas para paliar la crisis sanitaria, económica y social», en *Revista de Estudios Jurídicos*. Segunda Época, núm. 20, págs. 554-568.

CARBONELL PORRAS, E. (2010): «El control sobre la actividad de las entidades privadas colaboradoras de la administración», en GALÁN GALÁN, A. y PRIETO ROMERO, C. (coords.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Huygens, Barcelona, págs. 53-84.

CARBONELL PORRAS, E. (2019): «La reforma local en España: algunas reflexiones cinco años después», en CARBONELL PORRAS, E. y PIPERATA, G. (dirs.), *La reforma del gobierno local en España e Italia*, Editoriale Scientifica, Nápoles, págs. 25-74.

GALÁN GALÁN, A. y PRIETO ROMERO, C. (2008): «El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración», en *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 2, págs. 63-104.

GÓMEZ LOZANO, M.M. (2002): *Los signos distintivos en la promoción de destinos turísticos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

IZQUIERDO CARRASCO, M. (2000): *La seguridad de los productos industriales. Régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Marcial Pons, Madrid.

PÉREZ GUERRA, R. (2020): «Algunas notas sobre el derecho administrativo del turismo: COVID-19», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 54.

PIZARRO NEVADO, R. (2017): «Entidades y “entes” de ámbito territorial inferior al municipio tras la reforma local de 2013», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 8, págs. 47-73.

REBOLLO PUIG, M. (2021): «La actividad administrativa de limitación», en REBOLLO PUIG, M. y VERA JURADO, D.J. (dirs.), *Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, Tomo III, págs. 19-46.

REBOLLO PUIG, M. (2021): «La potestad reglamentaria», en REBOLLO PUIG, M. y VERA JURADO, D.J., *Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, Tomo I, págs. 235-278.

REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M. (2021): «Derecho administrativo sancionador: caracteres generales y garantías materiales», en REBOLLO PUIG, M. y VERA JURADO, D.J., *Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, Tomo II, págs. 201-223.

REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M. (2021): «Los medios jurídicos de la actividad administrativa de limitación», en REBOLLO PUIG, M. y VERA JURADO, D.J. (dirs.), *Derecho administrativo*, Tecnos, Madrid, Tomo III, págs. 47-91.

SARMIENTO, D. (2008): *El soft law administrativo. Un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*, Thomson Civitas, Cizur Menor (Navarra).

SIMANCAS CRUZ, M., HERNÁNDEZ MARTÍN, R. y PADRÓN FUMERO, N. (coords.) (2020): *Turismo pos-COVID-19. Reflexiones, retos y oportunidades*, Cátedra de Turismo Caja Canarias-Ashotel de la Universidad de La Laguna, Canarias. DOI: <https://doi.org/10.25145/b.Turismopos-COVID-19.2020>.

TORREJÓN LÓPEZ, J.L. (2017): «La ordenación de la oferta turística», en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. (coords.), *Estudio sobre el Derecho del Turismo de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, págs. 155-243.

VELASCO CABALLERO, F. (2020): «Estado de alarma y distribución territorial del poder», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, págs. 78-87.

ZAMORANO WISNES, J., (2020): «El Decreto-Ley 2/2020 del gobierno andaluz. Hacia la privatización de la potestad de ordenación del territorio. Las declaraciones responsables en materia urbanística. La intervención de los particulares en elementos del entorno de bienes del patrimonio cultural o histórico», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 55.