

CARMEN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

**DERECHO ADMINISTRATIVO
DEL TURISMO**

Octava edición

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2020

ÍNDICE

Pág.

PARTE GENERAL	
NOCIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS DEL TURISMO	
CAPÍTULO PRIMERO. FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TURÍSTICA	13
I. EL DERECHO DEL TURISMO ES PARTE ESPECIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	14
II. LA MULTIDIMENSIONALIDAD DEL FENÓMENO TURÍSTICO	17
1. El carácter interdisciplinar del turismo. Delimitación del concepto del Derecho Administrativo del Turismo	17
2. Turismo y defensa del consumidor.....	19
2.1. La delimitación entre lo turístico y el consumo	19
2.2. Los sistemas de compensación por denegación de embarque.....	24
2.3. La economía colaborativa y el sector turístico	26
3. El turismo y el Derecho administrativo económico	27
4. Turismo, Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible	28
5. Turismo y Deporte	31
6. Turismo, Cultura, Ética y Estética.....	32
6.1. La legislación de patrimonio cultural y su relación con la legislación turística.....	32
6.2. La ética y la estética del destino turístico.....	33
III. EL FUNDAMENTO DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS TURÍSTICAS	35
1. Una aproximación terminológica al concepto de «turismo»	35
2. La definición doctrinal del turismo	36
3. Un concepto normativo del turismo.....	38

	Pág.
IV. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE EL FENÓMENO TURÍSTICO.....	42
1. Breve <i>excursus</i> sobre la evolución del fenómeno turístico en su dimensión económico-política.....	42
2. Los orígenes históricos de la organización administrativa turística en nuestro país.....	44
2.1. El periodo embrionario de esta organización. La Comisión Nacional para el Fomento del Turismo.....	44
2.2. La Comisaría Regia de Turismo: una respuesta institucional a la mayor complejidad que va adquiriendo el fenómeno turístico en nuestro país.....	46
2.3. El Patronato Nacional de Turismo. El sistema de Caja especial en materia turística.....	47
2.4. La incertidumbre organizativa del turismo durante la Guerra Civil.....	49
2.5. La fructífera producción normativa turística de los años sesenta. El Ministerio de Información y Turismo.....	50
2.6. El desdoblamiento territorial de la organización administrativa turística tras la Constitución Española de 1978.....	53
V. LA NUEVA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO.....	54
 CAPÍTULO SEGUNDO. LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA SOBRE EL TURISMO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.....	 55
I. LOS TRABAJOS PARLAMENTARIOS DE LAS CORTES CONSTITUYENTES EN MATERIA DE COMPETENCIA TURÍSTICA.....	56
II. LA COMPETENCIA TURÍSTICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. SU CARÁCTER MULTIDISCIPLINAR.....	57
III. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL RELATIVA A LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA TURÍSTICA.....	59
IV. LA COMPETENCIA COMUNITARIA SOBRE EL SECTOR TURÍSTICO.....	63
V. LA COMPETENCIA TURÍSTICA DE LAS ENTIDADES LOCALES.....	68
1. La competencia turística local.....	68
2. El Municipio turístico.....	69
VI. LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE EL TURISMO.....	70
 CAPÍTULO TERCERO. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TURÍSTICA DE FOMENTO, PLANIFICACIÓN, ARBITRAJE Y PRESTACIÓN DEL SERVICIO TURÍSTICO.....	 73
I. LAS ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN Y DE FOMENTO TURÍSTICO.	74
1. Los orígenes de la actividad administrativa de fomento turístico en nuestro país.....	74

	Pág.
2. La distribución competencial del fomento turístico	76
2.1. La competencia estatal de fomento turístico	76
2.2. La competencia autonómica de promoción turística	78
2.3. La promoción turística en el seno de la Unión Europea	79
3. El contrafomento turístico	81
3.1. El contrafomento de consolidación	81
3.2. El contrafomento de inversión	82
3.3. Turismo sostenible	83
II. LA ACTIVIDAD ARBITRAL EN MATERIA TURÍSTICA	89
III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA	90
IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO TURÍSTICO	98
1. Paradores de Turismo de España, S. A.	99
2. La actividad de información turística. Las oficinas de turismo ...	100
CAPÍTULO CUARTO. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LIMITACIÓN EN MATERIA TURÍSTICA. LA INSPECCIÓN TURÍSTICA.....	105
I. EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO	106
1. La declaración responsable y el Registro de Empresas y Actividades Turísticas	108
2. Comunicaciones ulteriores al inicio de la actividad	111
II. FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE LA POTESTAD DE INSPECCIÓN TURÍSTICA	111
III. LA PROBLEMÁTICA COMPETENCIAL DE LA INSPECCIÓN TURÍSTICA. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS ENTRE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE INSPECCIÓN	113
IV. EL INSPECTOR DE TURISMO	113
1. El inspector de turismo como Autoridad o Agente de la Autoridad	114
2. La naturaleza funcional <i>versus</i> laboral de los inspectores de turismo	115
3. La independencia de los inspectores turísticos	116
4. Potestades y deberes de los inspectores de turismo	117
V. LOS SUJETOS OBLIGADOS A INSPECCIÓN Y LOS SUJETOS RESPONSABLES DE SU RESULTADO	118
VI. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS Y USUARIOS TURÍSTICOS A LOS EFECTOS DE LA ORDENACIÓN TURÍSTICA...	119
VII. EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN TURÍSTICA	120
VIII. LOS PLANES E INSTRUMENTOS DE INSPECCIÓN	121
1. Los Planes de Inspección	121
2. Las Actas de Inspección	122

	Pág.
3. Otros instrumentos de inspección.....	123
3.1. El Libro de Inspección.....	123
3.2. Las Hojas de Reclamaciones.....	124
3.3. Visitas	125
3.4. Informes	126
3.5. Citaciones	126
3.6. Requerimientos.....	126
IX. FUNCIONES Y OBJETO DE LA INSPECCIÓN TURÍSTICA.....	126
1. Funciones e instrumentos de la inspección de turismo	126
2. El objeto de la inspección	127
 CAPÍTULO QUINTO. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONA-	
DORA EN MATERIA TURÍSTICA	131
 I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA POTESTAD ADM-	
INISTRATIVA SANCIONADORA EN MATERIA TURÍSTICA	132
II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA RESERVA DE LEY EN MATE-	
RIA TURÍSTICA	137
III. LA EXIGENCIA DE TIPICIDAD DE INFRACCIONES Y SANCIONES	
TURÍSTICAS	139
1. Las infracciones turísticas	140
1.1. El modelo de tipificación indirecta de las infracciones turís-	
ticas.....	140
1.2. La tipificación de infracciones turísticas y los conceptos ju-	
rídicos indeterminados.....	142
1.3. Clases de infracciones turísticas	143
2. La sanción turística y su tipificación.....	145
2.1. La clasificación de las sanciones turísticas en las leyes auto-	
nómicas.....	145
2.1.1. Las sanciones turísticas comunes	145
2.1.2. Las sanciones turísticas accesorias o complemen-	
tarias	145
2.1.3. Las medidas provisionales en materia turística	146
2.1.4. Las multas coercitivas.....	147
2.1.5. Restitución de cantidades percibidas indebidamente	
por la empresa turística. La responsabilidad civil	
de la empresa y del usuario turístico	147
2.2. La graduación de las sanciones turísticas y los criterios para	
su determinación	148
2.3. Causas agravantes y atenuantes. La reincidencia en la in-	
fracción turística	148
2.4. Los sujetos de la sanción turística	149
2.4.1. La Administración Pública sancionadora en mate-	
ria turística	149

	Pág.
2.4.2. Los sujetos de sanción turística: sujetos autores y sujetos responsables.....	150
2.5. El registro y la publicidad de la sanción turística.....	151
IV. LA PROPORCIONALIDAD EN LA DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES TURÍSTICAS.....	152
V. PRESCRIPCIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES TURÍSTICAS. LA EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.....	153
VI. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA COMO PRINCIPIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA.....	153
VII. LA CONCURRENCIA DE SANCIONES Y LA REGLA DEL <i>NON BIS IN IDEM</i> EN MATERIA TURÍSTICA.....	155
VIII. LA IRRETROACTIVIDAD DE LA NORMA SANCIONADORA.....	156
IX. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR TURÍSTICO.....	156

PARTE ESPECIAL

INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LOS PRINCIPALES AGENTES TURÍSTICOS

CAPÍTULO PRIMERO. LA OFERTA DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO HOTELERO.....	161
I. TIPOLOGÍA DE LA OFERTA TURÍSTICA.....	161
II. LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS.....	163
1. La legislación relativa a los establecimientos hoteleros.....	163
2. La clasificación autonómica de los establecimientos hoteleros....	164
3. La intervención administrativa sobre los establecimientos hoteleros.....	170
3.1. La actividad administrativa reglamentadora.....	170
3.2. La comunicación previa o declaración responsable para el inicio de la actividad.....	171
3.3. Las comunicaciones administrativas posteriores a la apertura de los establecimientos hoteleros.....	172
3.4. La actividad administrativa sancionadora sobre los establecimientos hoteleros.....	173
CAPÍTULO SEGUNDO. LA OFERTA DE TURISMO RURAL.....	175
I. JUSTIFICACIÓN DE LA OFERTA DE TURISMO RURAL.....	175
II. TIPOLOGÍA AUTONÓMICA DE OFERTA DE TURISMO RURAL.....	177
III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA REGLAMENTADORA Y LIMITADORA EN LAS EMPRESAS Y ESTABLECIMIENTOS DE TURISMO RURAL.....	185

	Pág.
1. Las especificaciones técnicas previstas en las reglamentaciones autonómicas.....	185
2. La declaración responsable y la comunicación administrativa inicial para el ejercicio de la actividad turística rural	186
3. Otras intervenciones administrativas posteriores	187
4. La dispensa administrativa del cumplimiento de determinados requisitos exigidos a los alojamientos de turismo rural.....	189
IV. EL FOMENTO DEL TURISMO RURAL	190
 CAPÍTULO TERCERO. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE OTROS AGENTES TURÍSTICOS ALOJATIVOS	 191
I. LOS APARTAMENTOS Y VIVIENDAS TURÍSTICAS VACACIONALES.	191
1. Conceptos y modalidades comunes.....	191
2. Modalidades de apartamentos y viviendas turísticas	192
3. Régimen de intervención administrativa sobre los apartamentos y viviendas turísticas vacacionales	199
3.1. La nueva libertad de establecimiento de apartamentos y viviendas turísticas	199
3.2. Intervenciones administrativas de <i>tracto sucesivo</i>	199
3.3. La actividad administrativa sancionadora ejercida sobre los apartamentos y viviendas turísticas.....	199
II. LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO	200
1. Tipología de los campamentos de turismo.....	200
2. La intervención administrativa sobre los campamentos de turismo.....	206
2.1. La actividad reglamentaria sobre los campamentos de turismo.....	206
2.2. La intervención administrativa de limitación originaria sobre los campamentos de turismo.....	207
A) Campamentos públicos.....	208
B) Campamentos privados.....	209
C) Áreas de acampada y acampadas libres.....	209
2.3. Otras intervenciones administrativas sucesivas.....	210
3. El fomento de esta fórmula alojativa	210
4. La intervención sancionadora turística sobre los campamentos de turismo	210
III. ALBERGUES Y REFUGIOS.....	210
1. Tipología de esta modalidad de alojamientos turísticos	210
2. Régimen de intervención administrativa sobre estos alojamientos turísticos.....	218
2.1. Intervención reglamentaria.....	218
2.2. La intervención administrativa limitadora inicial	218
IV. LA MODALIDAD ALOJATIVA DE APROVECHAMIENTO POR TURNO DE BIENES INMUEBLES DE USO TURÍSTICO	219

	Pág.
V. LOS COMPLEJOS TURÍSTICOS CIUDADES DE VACACIONES, PUEBLOS RECUPERADOS, BALNEARIOS, CENTROS DE ESQUÍ Y MONTAÑA Y PARQUES TEMÁTICOS.....	222
CAPÍTULO CUARTO. LA MEDIACIÓN TURÍSTICA DE LAS AGENCIAS DE VIAJES	225
I. CONCEPTO Y TIPOLOGÍA DE LA MEDIACIÓN TURÍSTICA.....	225
II. VIAJES COMBINADOS Y AGENCIAS DE VIAJES	226
III. ACTIVIDADES DE LAS AGENCIAS DE VIAJES. RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN.....	228
IV. MODALIDADES DE AGENCIAS DE VIAJES Y SU RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA.....	229
1. La reglamentación de las agencias de viajes.....	229
2. La declaración responsable de actividad turística mediadora.....	230
3. Intervenciones administrativas posteriores a la declaración responsable originaria.....	231
4. La actividad administrativa arbitral desplegada sobre las agencias de viajes	232
5. La actividad administrativa sancionadora sobre las agencias de viajes.....	233
V. CENTRALES DE RESERVAS	233
VI. MEDIADORES TURÍSTICOS	234
VII. LA MEDIACIÓN TURÍSTICA A DISTANCIA	235
CAPÍTULO QUINTO. LA RESTAURACIÓN, LA OFERTA COMPLEMENTARIA Y LOS DENOMINADOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS	237
I. EL NUEVO CONCEPTO DE ACTIVIDAD TURÍSTICA Y SU CONTENIDO	237
1. Concepto de actividad turística. La oferta complementaria.....	237
2. Concepto de restauración.....	239
II. EMPRESAS DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS DE ENTRETENIMIENTO, RECREO, DEPORTIVAS, CULTURALES, LÚDICAS Y DE TURISMO ACTIVO. LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS	242
CAPÍTULO SEXTO. LAS ENSEÑANZAS Y PROFESIONES TURÍSTICAS.	245
I. LAS PRIMERAS ENSEÑANZAS TURÍSTICAS. LA ESCUELA OFICIAL DE TURISMO Y LOS CENTROS NO OFICIALES.....	245
1. Orígenes de la Escuela Oficial de Turismo y del denominado título de Técnico de Empresas Turísticas.....	245

	<u>Pág.</u>
2. El título académico de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas a partir de los años ochenta. Última fase en la evolución de la Escuela Oficial de Turismo.....	247
3. La asunción de las enseñanzas turísticas superiores por las Universidades. Los nuevos títulos universitarios de Turismo.....	249
II. DIRECTORES DE ESTABLECIMIENTOS DE EMPRESAS TURÍSTICAS Y OTROS PROFESIONALES TURÍSTICOS.....	250
III. LOS GUÍAS TURÍSTICOS.....	251
IV. LAS DIRECTRICES GENERALES DE ESTRATEGIA SOSTENIBLE DE ESPAÑA 2030: LA FORMACIÓN TURÍSTICA.....	254

PARTE GENERAL

**NOCIONES
JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS
DEL TURISMO**

CAPÍTULO PRIMERO

FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TURÍSTICA

SUMARIO: I. EL DERECHO DEL TURISMO ES PARTE ESPECIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.—II. LA MULTIDIMENSIONALIDAD DEL FENÓMENO TURÍSTICO: 1. El carácter interdisciplinar del turismo. El concepto del Derecho Administrativo del Turismo. 2. Turismo y defensa del consumidor: 2.1. La delimitación entre lo turístico y el consumo. 2.2. Los sistemas de compensación por denegación de embarque. 2.3 La economía colaborativa y el sector turístico. 3. El turismo y el Derecho administrativo económico. 4. Turismo, Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible. 5. Turismo y Deporte. 6. Turismo, Cultura, Ética y Estética: 6.1. La legislación de patrimonio cultural y su relación con la legislación turística. 6.2. La ética y la estética del destino turístico.—III. EL FUNDAMENTO DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS TURÍSTICAS: 1. Una aproximación terminológica al concepto de «turismo». 2. La definición doctrinal del turismo. 3. Un concepto normativo del turismo.—IV. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE EL FENÓMENO TURÍSTICO: 1. Breve *excursus* sobre la evolución del fenómeno turístico en su dimensión económico-política. 2. Los orígenes históricos de la organización administrativa turística en nuestro país: 2.1. El período embrionario de esta organización. La Comisión Nacional para el Fomento del Turismo. 2.2. La Comisaría Regia de Turismo: una respuesta institucional a la mayor complejidad que va adquiriendo el fenómeno turístico en nuestro país. 2.3. El Patronato Nacional de Turismo. El sistema de Caja especial en materia turística. 2.4. La incertidumbre organizativa del turismo durante la Guerra Civil. 2.5. La fructífera producción normativa turística de los años sesenta. El Ministerio de Información y Turismo. 2.6. El desdoblamiento territorial de la organización administrativa turística tras la Constitución Española de 1978.—V. LA NUEVA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO.

BIBLIOGRAFÍA-LECTURAS RECOMENDADAS: ACOSTA ESTÉVEZ, J. B., *Los consumidores y el arbitraje*, Barcelona, 1991; ARCARONS SIMÓN, R., *Manual de Derecho Administrativo Turístico*, Madrid, 1994; ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EXPERTOS CIENTÍFICOS EN TURISMO, *La actividad turística española en 1997*, Madrid, 1998; BERMEJO VERA, J., «Administración Pública y Turismo», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 223, 1984; COSTA-PAU, *Turistes, sirenes i gent del país*, Barcelona, 1966; DOMÍNGUEZ MOLINER, F., *Derecho Administrativo y legislación turística*, Madrid, 1995; FERNÁNDEZ FUSTER, L., *Historia general del turismo de masas*, Madrid, 1991; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., «La intervención administrativa sobre el turismo». *Parte Especial del Derecho Administrativo. La intervención de la Administración en la sociedad*, Madrid, 2012; FRAGOLA, U., «Appunti sul turismo como Attività Giuridica», *Primer Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo*, Sevilla, 1966; GALLARDO CASTILLO, M. J., «La ordenación jurídico-administrativa del Turismo», *Revista de Administración de Andalucía*, núm. 25, 1996; LAVAUR, L.,

«Glosario histórico del término turismo», *Revista de Estudios Turísticos*, núm. 15, 1967; LUENGO YUSTE, J., *Legislación Turística y Derecho Administrativo*, Madrid, 1992; MARTÍN MATEO, MARTÍN-RETORTILLO y VILLAR PALASÍ, «Aspectos jurídico-administrativos del turismo», Ponencia al *Primer Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo*, Sevilla, 1966; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Derecho Administrativo Económico*, I, Madrid, 1988; OLIVARES DANGELO, J., y PÉREZ BEVIÁ, J. A., «La condición jurídica del turista», *Primer Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo*, Sevilla, 1966; ORTIZ DE MENDÍVIL, J., *Derecho del Turismo*, Madrid, 1971; PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo*, t. II, *Organización y empleo público*, Madrid, 2019 y t. III. *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*; PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (dir.), *Derecho Público del Turismo*, Navarra, 2004; REBOLLO PUIG, M., *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Madrid, 1989; ROCA ROCA, E., «Administración Pública y turismo», *Revista Documentación Administrativa*, núms. 259-260, enero-agosto 2001; ROCA ROCA, E.; CEBALLOS MARTÍN, M. M., y PÉREZ GUERRA, R., *La regulación jurídica del turismo en España*, Almería, 1998; SCHMIDT, H.-W., «Tourism and environment», *Statistics in Focus*, 2002; SÉNECA, «Cartas a Lucilio. Núm. 28», *Wikisource*: http://es.wikisource.org/wiki/Cartas_a_Lucilio_-_Carta_28; VILLAR PALASÍ, J. L., «Prólogo» a la obra de Fernández Álvarez, *Curso de Derecho Administrativo turístico*, Madrid, 1974; TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: «El Tribunal de justicia y los derechos de los pasajeros aéreos». DOI 10-2862/93631. 2017. Curia. Europa.eu.

I. EL DERECHO DEL TURISMO ES PARTE ESPECIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Existe una fundamentación filosófica del fenómeno turístico que resulta de una gran importancia —también para la articulación del Derecho del turismo—, pues saber cuáles son las motivaciones humanas que hacen que, más allá de nuestro deseo o necesidad de descanso y de ocio, anhelemos viajar, conocer mundo y movernos de un lugar a otro, tiene un inmediato efecto en el sector turístico y en la respuesta que de esa identificación haga el Derecho, particularmente en relación con la calidad turística. Séneca, en sus famosas cartas a Lucilio —en la núm. 28— precisamente se refería a ello cuando señalaba que la novedad, el conocer ciudades y países, en sí mismo no sirve para aliviarnos, pues, en definitiva, siempre vamos con nosotros mismos y para que viajar nos alivie debemos «deponer el peso del alma», pues, de lo contrario, «no te contentará lugar alguno». Sin perjuicio de qué debemos entender por ese «aliviarnos» o de que no sea siempre este el objetivo que persegamos, lo cierto es que para que el turismo nos descance, nos alivie, es preciso que confluyan muchos intereses: los del turista; los de la población que sea nuestro destino turístico y, desde luego, los de los agentes y profesionales turísticos que prestan el servicio turístico. Del mismo modo, a esos intereses se ha de dar adecuada respuesta desde las diferentes disciplinas implicadas: el *marketing* y la publicidad; la economía; el Derecho, entre otras tantas.

Son muchas y muy diversas, pues, las reflexiones que suscita el fenómeno turístico desde cualquier órbita con la que se aborde. Centrándonos en su exclusiva perspectiva jurídica —que es la que nos interesa— los puntos de mira son prácticamente incontables, ya que lo jurídico-turístico necesi-

riamente ha de tener en cuenta los aspectos sociales y económicos del fenómeno que estudiamos. En todo caso, el Derecho del turismo es un Derecho esencialmente administrativo. La esencialidad del Derecho del turismo es administrativa, sin perjuicio de los aspectos jurídico-privados de la contratación turística. En este sentido la legislación del turismo es una legislación administrativa en cuanto ordena básicamente la intervención de la Administración Pública en el sector turístico.

El Derecho administrativo es aquella parte del Derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de la actividad de las Administraciones Públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquellas y otros sujetos. De manera que, sin perjuicio del Derecho privado que regula las relaciones entre los agentes turísticos y los clientes o turistas, el turismo es un sector intervenido por la Administración, tanto desde un punto de vista organizativo como de actividad propiamente dicho.

Por ello, vamos a ver que la generalidad de las normas turísticas tienen como destinatario a la Administración, aunque ello se produce de muy diversas formas y, particularmente, en el sector turístico, ello se articula mediante la Administración turística con la necesaria colaboración de los agentes turísticos a los que se impone toda una serie de obligaciones. Incluso veremos que muchas normas administrativas turísticas tienen como destinatarios directos a los agentes turísticos con la presencia vigilante de la Administración que garantiza su efectividad en la medida en que se responsabiliza de que la actividad se preste con calidad, reservándose la potestad sancionadora para conseguir el cumplimiento.

Por ello, decididos a abordar el importante análisis de la actividad e intervención administrativa sobre el sector turístico, no puede eludirse analizar la trascendencia del turismo en nuestro país a lo largo de la historia como un fenómeno que viene conformando nuestra singular estructura económica. A pesar de los problemas y dificultades, lo cierto es que España, por sus características antropológicas, geográficas y climáticas, es un país esencialmente turístico.

Aunque quizá el objetivo pueda resultar excesivamente ambicioso, un análisis del turismo bajo la óptica del Derecho administrativo, integrando todos estos otros elementos, se justifica en la necesidad que tiene nuestro sector turístico de encontrar soluciones que le ayuden a mantener en unos casos y, a incrementar y mejorar, en otros, el servicio que se presta por nuestros agentes turísticos.

Los problemas que desde este análisis se han advertido son muy diversos, pero quizá el más importante de todos ellos sea el que corresponde a la deficitaria legislación administrativa turística que en la mayoría de los casos es muy superior a la necesaria además de ser de pésima calidad técnica. En otros supuestos, como más adelante se analiza, la calificación resulta aún más grave al tratarse de legislación totalmente obsoleta e incluso inconstitucional. Al ser el turismo una competencia autonómica, inevitablemente hay pluralidad de leyes de ordenación turística y ello supone la dificultad añadida de estudiar el turismo en función de estas leyes tratando de extraer la esencia de todas y cada una de las mismas ya que el turismo recae en un

ámbito territorial determinado y en cada uno el tratamiento del sector es diferente además de cambiante.

En este sentido hay que decir que la legislación turística, si bien ha mejorado en su calidad técnica en las leyes de ordenación turística de segunda generación, lo cierto es que es mucha, mala y mejorable. Mucha porque el propio sistema territorial español ha dado lugar a multiplicar en exceso, sin sentido sustantivo, la legislación autonómica turística de cada uno de los agentes turísticos para cada territorio de la nación. Mala porque es repetitiva, demasiado programática y con defectos técnico-jurídicos importantes, sobre todo en el ámbito sancionador y, por todo ello, mejorable, en cuanto que se hace preciso un esfuerzo armonizador, integrador y unificante de toda una legislación que hace inseguro el sector para los agentes turísticos y muchas veces frustra las expectativas de los turistas que, con frecuencia, tienen un exceso de información de poca o nula calidad.

Y es que al sector turístico se le ha ido dando respuesta legislativa de forma muy fragmentada y parcial, tanto desde un punto de vista cronológico como objetivo. Tal es así que, como más adelante se apunta, gran parte de la aún vigente legislación turística corresponde a una Administración territorial: la del Estado, que desde 1978 no tiene competencia en la ordenación del turismo. De igual modo, a la multiplicación de Administraciones autonómicas hay que añadir el factor multiplicador que supone legislar y desarrollar la ordenación de cada uno de los agentes turísticos: establecimientos hoteleros, turismo rural, apartamentos y viviendas turísticas vacacionales, campamentos de turismo, juveniles, albergues, refugios, agencias de viajes, restauración o profesiones turísticas.

Desde la óptica del consumidor o usuario turístico esto último trae como consecuencia irremediable desconocer la calidad del servicio que puede esperar y, en definitiva, exigir del agente turístico. Ello genera la frustración de no recibir lo que se demandó en cada caso y nada peor puede suceder al turista, no tanto cuando se trata del clásico turista residencial que puede tener otras oportunidades de ser bien atendido, como cuando el servicio es prestado al turista viajero ocasional que muy probablemente ya no volverá a probar el servicio que se prestó en deficitarias condiciones.

Desde la óptica del agente turístico toda esta fragmentación y parcialidad en el tratamiento y ordenación del sector turístico supone además la práctica imposibilidad de dar cumplimiento a su deber de diligencia como buen empresario, ya que en este sector se convierte en sujeto pasivo de casi la totalidad del ordenamiento jurídico, lo cual transforma al empresario en víctima del sistema. Finalmente, desde la óptica del analista de Derecho administrativo se detecta la global necesidad de ordenar, mejorar y aclarar la legislación administrativa turística, tanto a nivel estatal como autonómico, como en la necesaria interrelación entre una y otra.

Pero esta deficiencia legislativa, si cabe, tiene un problema más añadido al confirmarse la tentación reciente de acoger bajo el paraguas turístico todo lo que afecta al turista: alojamiento, restauración, mediación turística, ocio y recreo (parques temáticos, parques acuáticos, parques infantiles, parques de atracciones y «otros establecimientos similares susceptibles de

ser explotados como establecimientos de ocio y recreo») y demás actividades turísticas (empresas de consultoría y asesoría turística; empresas de información turística; empresas de gestión de productos turísticos y «otras empresas que lleven a cabo actividades de similar naturaleza») —Ley de Turismo de Cantabria—.

Lo anterior ha de matizarse además con el hecho añadido de que diversos sectores del ordenamiento jurídico-administrativo afectan y a su vez se ven afectados por el fenómeno turístico: urbanismo, medio ambiente, costas, montes, sanidad, higiene o consumo, entre otros. En este sentido una buena técnica legislativa abogaría por depurar las leyes turísticas excluyendo de las mismas lo que no fuera servicio turístico en sentido estricto como servicio prestado por un agente turístico a un usuario turístico entendido este en su condición de desplazado o viajante. La vis atractiva de otros ámbitos sectoriales hace con frecuencia inaplicable la normativa turística que queda subsumida en legislación territorial de otra índole, planteándose un nuevo problema que va más allá de la deficitaria técnica legislativa cual es, como vamos a ver, el problema de la sostenibilidad turística.

En este sentido el enfoque de nuestro análisis es el estudio del Derecho administrativo del turismo y, especialmente, de la legislación administrativa turística, analizando los diferentes instrumentos de intervención administrativa, a saber:

— La intervención administrativa reglamentadora o de limitación: que restringe los derechos o la actividad de los particulares, sometiéndola a autorización, homologación, aprobación o cualquier acto administrativo de limitación.

— La intervención administrativa de fomento o promoción: que supone la acción de la Administración impulsando económicamente el ejercicio de la actividad de empresas o actividades turísticas, orientándolas hacia fines de interés general: premios, distinciones, ayudas.

— La intervención de prestación o de servicio público: por la que la Administración suministra prestaciones a los particulares, como es el caso de ciertas oficinas de información turística o los Paradores.

— La intervención sancionadora: por la que la Administración responde con la sanción ante la infracción de empresarios turísticos.

— La intervención de planificación: que supone la programación turística de la Administración a nivel territorial o funcional.

— La intervención arbitral: cuando la Administración media entre los intereses y derechos de los particulares.

II. LA MULTIDIMENSIONALIDAD DEL FENÓMENO TURÍSTICO

1. EL CARÁCTER INTERDISCIPLINAR DEL TURISMO. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TURISMO

Cuando hablamos del carácter multidimensional o interdisciplinar del turismo, en realidad nos estamos refiriendo a una misma realidad vista desde diferentes ópticas. El turismo tiene múltiples dimensiones en la medida

en que se trata de una realidad que puede analizarse en su faceta económica, jurídica o de ocio —multidimensionalidad— y ello conlleva el que para cualquier observador interesado en el fenómeno turístico, el turismo sea el objeto de muy diferentes disciplinas —interdisciplinar— tales como las correspondientes al análisis histórico, económico o las diferentes ramas del Derecho —privado y público—.

Toda esta variedad caracteriológica del fenómeno turístico obliga a que en la delimitación del mismo como fundamento de intervención administrativa, sea preciso acercarse a los diversos criterios o instrumentos que permitan interpretar esta singular realidad social que es la turística. Sin duda el criterio histórico nos ha de ayudar a conocer cuándo surgieron los elementos necesarios para el nacimiento de una intervención administrativa que, con el tiempo, es consustancial al turismo. La evolución terminológica de la palabra «turismo» o «turista» nos pone de manifiesto también, como vamos a ver, la propia evolución desde un turismo de élite hasta el actual fenómeno del turismo de masas. Asimismo un somero análisis de la incidencia económica y social del turismo evidencia la necesidad de que las Administraciones Públicas intervengan controlando, promocionando, sancionando, cuando no sirviendo o prestando directamente, el objeto turístico.

En todo caso, tal es la complejidad de la realidad turística que es preciso hacer un gran esfuerzo para no desviarse del objetivo que aquí nos planteamos de analizar cuáles son las peculiaridades de la actividad administrativa en el sector turístico. Y aquí no se debe confundir lo que realmente constituye el objeto del Derecho administrativo del turismo en cuanto que se trata del Derecho propio de los agentes turísticos, de otras ordenaciones jurídico-administrativas, que si bien son aplicables a todos o algunos de los agentes turísticos, no alcanzan por ello a ser normativa administrativa turística propiamente dicha. Pensemos por ejemplo en las disposiciones vigentes en materia de medio ambiente, edificación, ordenación territorial y urbanística, funcionamiento de maquinaria, sanidad e higiene —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—, seguridad, sistemas de prevención, protección, extinción y evacuación en caso de incendios, humos, aguas y las referidas a la promoción de la accesibilidad, así como cualesquiera otras de aplicación.

A partir de la definición del turismo y de la materia turística como la actividad desarrollada por los agentes turísticos a los usuarios de esta misma naturaleza, es preciso afirmar que la intervención administrativa que se articula sobre los agentes turísticos, es la única que ha de merecer el calificativo de actividad administrativa turística, a pesar de que tanto la Administración de este sector como otras Administraciones Públicas articulan a su vez su propia actividad, teniendo en cuenta múltiples aspectos que inciden de forma principal en otros sectores, pero que afectan definitivamente a la prestación del servicio turístico. Por ello, la Administración competente en materia urbanística o en materia industrial, entre otras, inciden directamente en los establecimientos turísticos, en su apertura y en el desarrollo de su actividad ordinaria y, no por ello, son Administración turística, ni la actividad que despliegan es actividad administrativa turística propiamente dicha.