

# Casos Prácticos: Derecho Administrativo del Turismo y la Gestión Pública

*Víctor Calderón Fajardo  
Abraham Nuevo López*



## Casos Prácticos: Derecho Administrativo del Turismo y la Gestión Pública

texto:

Víctor Calderón Fajardo  
Abraham Nuevo López

Libros Electrónicos n.º 151

edición:

Editorial Universidad de Almería, 2023

editorial@ual.es

www.ual.es/editorial

Telf/Fax: 950 015459

α

ISBN: 978-84-1351-214-3



Esta obra se edita bajo una licencia Creative Commons  
CC BY-NC-SA (Atribución-NoComercial-Compartirigual) 4.0 Internacional

«Agradecimientos y financiación»: «La investigación llevada a cabo ha sido posible gracias a la financiación facilitada por la Unión Europea-NextGenerationEU al autor Dr. Abraham Nuevo, y que se concreta en la concesión de un contrato postdoctoral, Margarita Salas, en la Universidad de Sevilla.»

edual  editorial  
UNIVERSIDAD  
DE ALMERÍA



En este libro puede volver al índice  
pulsando el pie de la página

# PRÓLOGO

Que el turismo como actividad económica, de relevancia estratégica en países como España, es inseparable del marco social y jurídico es una verdad que puede parecer evidente en sí misma. Sin embargo, estudios como el llevado a cabo en el libro *Casos prácticos: Derecho Administrativo del Turismo y la Gestión Pública* son una constatación de la necesidad de profundizar a nivel teórico y práctico en la relación entre Turismo y Derecho.

Desde el primer capítulo, el autor, partiendo de un enfoque multidimensional, pluridisciplinar y transversal del Turismo como disciplina específica de las ciencias sociales, afronta el problema de las competencias turísticas en los distintos niveles territoriales en que se organiza el Estado español actual. Y ello, lo cual da un plus de interés al libro, lo hace desde una perspectiva netamente crítica, sin perder la ocasión para poner encima de la mesa algunas de las deficiencias más destacadas que muestra la administración pública española, como por ejemplo, el tema de las duplicidades de competencias, con todo lo que ello supone de ineficiencia de recursos públicos que podrían ser destinados a fines más productivos, coherentes y racionales.

Dentro del segundo capítulo, el autor del libro expone un caso de estudio concreto: el catalán, para arrojar luz acerca de los más diversos temas que de manera directa o indirecta vinculan el turismo en cuanto que actividad económica y el Derecho administrativo autonómico y estatal: desde la noción de *multipliedad* hasta la distribución de competencias en materia turística, pasando por los derechos y deberes de los usuarios de establecimientos turísticos o la legislación relativa a subvenciones locales desde el punto de vista turístico.

Ahora bien, el autor, dando muestras de una perspectiva de conjunto bien sustentada teóricamente y preparada para enfrentar realidades complejas y sujetas a cambios constantes, no se limita a examinar el caso catalán de manera aislada, sino que lo compara y contrapone a la realidad propia de Andalucía, en particular en lo tocante a aspectos como los guías turísticos, el marco normativo para la apertura de establecimientos de restauración o, también, los baremos para clasificar restaurantes. Es este un ejemplo de la necesidad de no perder la perspectiva de totalidad de un sector como el del turismo, que tanto a nivel interno como en sus derivadas externas se halla estrechamente interrelacionado con distintas esferas y niveles operativos, tácticos y estratégicos, en el plano social, político-jurídico, económico, cultural, territorial y un largo etcétera.

El análisis del libro se completa con el complejo entramado que interviene en el régimen sancionador catalán público en el sector de la restauración y del turismo, sus principios jurídicos subyacentes y la formalidad de los procedimientos, así como el análisis y la casuística de la contratación turística en el sector del transporte y la logística. Por último, y en relación con esta cuestión, el libro aborda la naturaleza del contrato de transporte y los deberes a que han de circunscribir su actividad las empresas navieras en el sector del turismo.

En definitiva, estamos ante un documento de indudable valor teórico y práctico que se sustenta tanto en el enfoque asumido por el autor, como por la forma en que el marco teórico y jurídico se analiza desde coordenadas prácticas, que incluye en ellas sectores interrelacionados como el del turismo, la restauración y los transportes. Tan afectados recientemente por crisis como la pandemia del SARS-CoV-2 y tan necesitados de abordajes que lo contemplen como un todo articulado, cuyo análisis riguroso exigen la interdisciplinariedad y el sentido crítico de la realidad.

Dr. Abraham Nuevo López

Contratado Postdoctoral Margarita Salas

Departamento de Geografía. Universidad de Málaga

# ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>CAPÍTULO 1: Distribución de competencias en materia de turismo por niveles territoriales de la Administración en España.....</b>	<b>7</b>
1.1. El turismo como materia multidimensional, multidisciplinar y transversal .....	8
1.2. Distribución de las competencias en materia turística y su marco normativo .....	9
1.3. Críticas: Disfunciones, solapamientos o duplicidades.....	12
<b>CAPÍTULO 2: Gestión de los alojamientos: contexto Cataluña.....</b>	<b>17</b>
2.1. El término multipropiedad. El derecho de aprovechamiento por turnos .....	18
2.2. Requisitos para explotar inmuebles en régimen de aprovechamiento por turnos.....	18
2.3. Derechos y obligaciones de los empresarios sobre la explotación de bienes en régimen de aprovechamiento por turnos .....	19
2.4. Requisitos y puntaje para las categorías de estrellas .....	20
2.5. Autorizaciones para el funcionamiento de un hotel.....	21
2.6. Aplicaciones sin autorizaciones.....	22
2.7. Obligaciones de los usuarios de establecimientos turísticos.....	23
2.8. El derecho de admisión de los hoteles .....	23
2.9. La concesión de subvenciones en materia de turismo sobre entes locales. El Estado y las subvenciones en turismo .....	24
2.10. La distribución de competencias en materia turística .....	24
<b>CAPÍTULO 3: Gestión de empresas turísticas (agencias de viajes, información y restauración): Contexto Andalucía y Cataluña.....</b>	<b>26</b>
3.1. Naturaleza de la actividad de los guías de turismo .....	27
3.2. Requisitos para ejercer de guía en Andalucía.....	28
3.3. Posibilidades de ejercer de guía en otras ciudades y/o comunidades autónomas .....	29
3.4. Derechos y obligaciones de los guías de turismo en Andalucía y Cataluña .....	30
3.5. Marco normativo sobre la apertura de un restaurante en Barcelona.....	32
3.6. Intervenciones administrativas de apertura de un restaurante .....	33
3.7. Las clasificaciones de los restaurantes de cuatro tenedores: Cataluña .....	34
<b>CAPÍTULO 4: Expedientes sancionadores: actuaciones en un restaurante en Cataluña.....</b>	<b>36</b>
4.1. Fases del procedimiento sancionador: Cataluña .....	37

4.2.	El procedimiento sancionador en materia turística: regulación.....	38
4.3.	El principio de proporcionalidad .....	40
4.4.	El principio de legalidad.....	41
4.5.	Escrito de alegaciones.....	42
<b>CAPÍTULO 5: Contratación turística: el transporte.....</b>		<b>45</b>
5.1.	Definición del contrato de transporte.....	46
5.2.	Obligaciones de las empresas navieras en caso de accidente y alegaciones para eximirse de la responsabilidad.....	46
5.3.	Normativa para cuantificar la indemnización .....	47
5.4.	Definición del seguro de accidentes turístico .....	48
5.5.	El cumplimiento defectuoso y la fuerza mayor .....	49
5.6.	El acuerdo amistoso para eludir la sanción.....	50
<b>CAPÍTULO 6: Bibliografía.....</b>		<b>54</b>

# CAPÍTULO 1

Distribución de competencias  
en materia de turismo por  
niveles territoriales de la  
Administración en España

## 1.1. El turismo como materia multidimensional, multidisciplinar y transversal

Para realizar un diagnóstico de las competencias en materia de turismo en nuestro país, hay que tener en cuenta varios aspectos fundamentales:

- El modelo de la organización político-administrativa del Estado español se caracteriza por sostener una estructura descentralizada, en relación con la distribución de competencias o funciones de la Administración Pública al mantener diferentes niveles de administración (Rodríguez-Arana, 2008).
- El ámbito competencial es un marco que limita, aunque también legitima, la actuación de las administraciones, es decir, aquel que determina su capacidad política.
- El turismo es una actividad que tiene un marcado carácter transversal y multidisciplinar, por ello, y tal y como advierten algunos autores, la Administración del Estado puede intervenir sobre el turismo, sin asumir competencias propias de las CCAA<sup>1</sup> (Salgado-Castro, 1997).
- La industria turística es uno de los pilares económicos más importantes del mundo. Podríamos considerarla como “la gallina de los huevos de oro del siglo XXI” y España no es una excepción. En cifras, por ejemplo, el turismo español recibió más de 75 millones de turistas en 2016 (Fernández, 2017), un 10,1% del PIB español (INE, 2021). Este crecimiento económico supone recibir pingües beneficios por la actividad turística, pero implica unos problemas vinculados a varios niveles entre ellos las pugnas de poder por gestionar dicha actividad o actividades interrelacionadas<sup>2</sup> y la ausencia de cooperación entre las administraciones.

---

<sup>1</sup> En la sentencia del Tribunal Constitucional 75/1989, de 21 de abril de 1989, el abogado del Estado argumenta con base al artículo 149.1.13 de CE la necesidad de un tratamiento global de la promoción de la actividad turística a razón del interés general, la “competencia subvencional” que se deriva de la autonomía financiera del Estado y la competencia estatal para establecer las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

<sup>2</sup> España, segundo país del mundo en la recepción de visitantes, tercero en el mundo en bienes declarados Patrimonio de la Humanidad por la Unesco y número uno en el ranking mundial de competitividad turística.

## 1.2. Distribución de las competencias en materia turística y su marco normativo

La distribución de competencias en nuestro país se distribuye en diferentes niveles administrativos:

**La Administración central:** El artículo 148.1.18 de la Constitución advierte que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de promoción y ordenación del turismo en su territorio, y que pueden ser titulares a nivel total de las funciones y potestades públicas concernientes al turismo, ello implica, que la Administración Central, es decir el Estado, no tiene competencia directa en dicha materia. No obstante, y a pesar de todo lo antedicho, en el artículo 149.1 de la Constitución se atribuyen al Estado competencias que pueden afectar o influir en asuntos importantes relativos al turismo como las relaciones internacionales, el comercio exterior, las bases y coordinación de la actividad económica, la promoción y la comercialización del turismo en el extranjero o la obtención de títulos académicos y profesionales.

Es por ello, tal y como se remarcaba anteriormente, el carácter transversal y multidisciplinar de la actividad ya que en dicha actividad intervienen múltiples factores que la afectan y, por eso, no puede ser considerada con una única dimensión. Este hecho origina que en la mayoría de las situaciones, sea difícil una coordinación entre los distintos niveles administrativos (Arcarons-Simón, 1999). Por lo tanto, aunque el Estado no se reserva ninguna competencia en exclusiva en esta materia, no hay que cometer el error de pensar que dicha materia está totalmente exenta de la intervención del Estado (Blanquer-Criado, 1999).

El Estado aún “entiende” el turismo dentro de una organización administrativa con competencias compartidas y no exclusivas. Por ello, por otras razones, y quizás para una mayor visibilidad administrativa, crea la Secretaria de Estado de Turismo (bajo la dependencia del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) como el organismo responsable de llevar a cabo las competencias relacionadas con el turismo del país como: desarrollar y ejecutar políticas turísticas de Estado, establecer relaciones turísticas institucionales de corte internacional y la cooperación turística internacional en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores. Para ello, la Secretaria de Estado de Turismo es auxiliada por tres entes esenciales: el organismo autónomo TURESPAÑA (Instituto de Turismo de España) y las entidades públicas SEGITUR y la Sociedad Estatal Paradores de Turismo de España. Todos ellos recogidos en Real Decreto 998/2018, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

**La Administración autonómica:** El artículo 148.1 CE se limita a posibilitar la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas. Indica que “las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:” entre ellas las de materia turística. Concretamente la competencia turística se articula en el art. 148.1.18 CE que establece como competencia de las CCAA la “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial” tanto en promoción como sobre la disciplina y la sanción turística. Por lo tanto, la ordenación del turismo se trata de una competencia exclusiva, normativa y de ejecución como se ratificó y se señaló en la sentencia del Tribunal Constitucional 125/1984 (Melgosa-Arcos, 2003). Por consiguiente, es este el ente autonómico el que tiene total capacidad para ordenar todo lo referente al fomento de la actividad turística dentro de su territorio. A continuación, se toma Cataluña, Castellde, como ejemplo al objeto de estudio.

En el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 en el artículo 171 se regula la materia de turismo donde se advierte que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en dicha materia. Concretamente, en art.171 sección f se establece la fijación de los criterios, regulación, condiciones y control de ayudas públicas y promoción del turismo. El departamento competente en materia de turismo es el Departamento de Empresa y Conocimiento (Decreto 316/2016, de 8 de noviembre), y dicho departamento comprende además otros ámbitos como: comercio, consumo, empresa, energía y minas, industria, seguridad industrial y universidad e investigación. El órgano del Departamento de Empresa y Conocimiento competente en materia turística en Cataluña es la Agencia Catalana de Turismo (ATC) y que según el Decreto 192/2008 de 9 de diciembre, en su artículo 2, la ATC tiene como objetivo primordial y cito textualmente “promocionar Cataluña como una destinación turística de referencia internacional de acuerdo con su diversidad, su calidad y su rentabilidad social y económica”. Para ello, se tiene que acoger al marco normativo que estipula la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, la cual tiene como objeto regular la ordenación y la promoción del turismo. En atención a lo cual, se deduce en una primera dimensión que la competencia estatal en materia turística es residual y las Comunidades Autónomas son las verdaderas artesanas del turismo en nuestro país.

**La Administración local:** en los artículos 137 y 140 de la Constitución se refleja la atribución de competencias a los municipios como resultado directo del reconocimiento de su autonomía para gestionar sus propios intereses. La Ley de Bases de Régimen Local 7/1985 otorga en el artículo 25.2.m a los municipios la posibilidad de promocionar la cultura y los equipamientos culturales fruto de esa “autonomía para gestionar sus

intereses” En consecuencia, algunas de esas actuaciones que son competencia de la Administración local, de los ayuntamientos de municipios, afectan directamente o indirectamente al turismo como son algunas que se recogen en el artículo 26 (el alumbrado, el alcantarillado, la limpieza viaria, la recogida de residuos...). Ergo, las competencias principales de los municipios españoles quedan recogidas en los artículos 25 al 28 de la antedicha ley, aunque realiza una única diferenciación en el conjunto de servicios obligatorios al estructurarlo por tramos de población. Por otro lado, la mencionada ley también faculta a través del artículo 30 a las comunidades autónomas para conferir regímenes municipales especiales como “municipio turístico” cuando ocurren determinadas circunstancias como podría ser un dominio de actividades turísticas en el municipio. Dicha declaración al municipio le confiere ciertos de derechos, principalmente de oxígeno financiero, pero también muchos compromisos y obligaciones que cumplir.

En este caso el municipio turístico de Catelldefels se ve regulado por el capítulo III artículos del 18 al 22 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña. En él recaen funciones tales como:

- Una política de promoción de los recursos turísticos.
- Fomento de actividades turísticas.
- Infraestructura turística de carácter local
- La información turística.
- Protección y protección de los recursos y bienes declarados de interés cultural.
- Otorgar licencias municipales relacionadas con empresas de turismo.
- Potestad inspectora y sancionadora.

Otra entidad son las diputaciones provinciales, podríamos definir las como los órganos de gobiernos de las provincias, es decir, entidades territoriales constituidas por la agrupación de municipios. En el artículo 71 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña se establecen sus competencias principales como: coordinación del fomento y promoción de la actividad de los municipios, la promoción de los recursos turísticos de la provincia y la asistencia, el asesoramiento y la cooperación económica y técnica a los municipios. Resultan interesantes sus competencias en el fomento de la imagen turística de los municipios y de la promoción de las marcas turísticas.

Hay que tener en cuenta que, el impacto del turismo recae en un ámbito territorial y esto no tiene que ver con la distribución de competencias que se articula a nivel constitucional. Por lo tanto, es conveniente señalar también que, aunque desde la administración local

(ayuntamientos y diputaciones provinciales) no se pueden dictar normativas que regulen la materia turística de su ámbito territorial, sí que pueden incidir o influir en dicha materia a través de la normativa en organizar la oferta turística mediante los controles que el municipio impone sobre los establecimientos, la sanidad, la seguridad, la construcción... (Font-Urgell, 2002).

Como resumen del marco normativo a nivel local, podríamos señalar que los entes locales, en este caso concernientes a Castelldefels, están regulados por La Constitución Española, por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y por el texto refundido de Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

En conclusión a todo lo anterior, hay que tener en cuenta lo que apunta López Palomeque, el poder político se nutre en el transcurso de los años de instrumentos para adaptar las administraciones públicas a las necesidades que se originan por el desarrollo del turismo en cada uno de los territorios. Mediante éstos, formaliza lo que se denomina “política turística” que se materializa en diversos modelos administrativos y organizativos del turismo (López-Palomeque, 1998).

### **1.3. Críticas: Disfunciones, solapamientos o duplicidades**

#### **El contexto:**

El mantener un estado descentralizado con "mini Estados" que reproducen la estructura del Gobierno central es un peaje importante, “un elefante blanco”, que implica una reflexión profunda. El contexto es desolador, por un lado tenemos una voluntad de las autonomías de calcar a entes estatales, y por el otro, un inexacto marco legal de la descentralización de competencias que no ha marcado con nitidez meridiana los límites entre el Estado y las autonomías y que ha sido terreno abonado para gestar solapamientos, duplicidades y disfunciones.

#### **Las consecuencias directas:**

La duplicidad de competencias supone, principalmente, la pérdida de recursos económicos, humanos, temporales...en definitiva, una gran pérdida de efectividad y eficiencia. Además, pone en evidencia las disfunciones que se originan por un sistema descentralizado demasiado permisivo e inexacto y un solapamiento de competencias. Esto no es más que un lastre que imposibilita evolucionar, al tener un agujero de gasto público enorme. Desgraciadamente, el interés por unificar o eliminar organismos solo

surge en épocas de crisis porque, no hay que olvidar, que eliminar niveles también implica eliminar “feudos” de poder político.

Las cifras no “mienten”, más de un 1.500 millones de euros se dedican anualmente para mantener estructuras duplicadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En el caso concreto del turismo, la materia que nos atañe, la promoción turística se ejerce por duplicado gestionada por el Estado, las autonomías, las diputaciones provinciales, los ayuntamientos y hasta, incluso, por comarcas. La Fundación Progreso y Democracia cifró en 32.300 millones de euros el gasto producido de mantener las duplicidades y redundancias entre las administraciones, en especial, entre los ayuntamientos y las Comunidades Autónomas. Este despilfarro sin parangón de “más es menos” ha sido la tónica hasta la llegada de la crisis económica donde el periodo de “austeridad” supuso una reflexión profunda sobre la duplicidad. En el punto de mira están las diputaciones provinciales que manejan un presupuesto total de 6000 millones de euros (Pérez-Guerra *et al.*, 2013).

En Cataluña y en nuestro caso en Castelldefels, vemos claramente que en los artículos 67 (comunidad autónoma), 68 (municipio) y 71 (provincia) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña se establecen competencias en materia turística en especial en el apartado de promoción turística duplicadas.

CATALUÑA	Artículo 67 Comunidad Autónoma	Artículo 68 Municipio	Artículo 71 Provincia
<b>Promoción turística triplicada</b>	<b>67.a</b> El desarrollo y la ejecución de las medidas de ordenación y promoción del turismo determinadas en la presente Ley  <b>67.c</b> La promoción y la protección de la imagen de Cataluña como marca	<b>68.a</b> La promoción y la protección de los recursos turísticos de interés municipal	<b>71.a</b> La promoción de las marcas turísticas de su ámbito territorial
<b>Declaración de recursos turísticos duplicada</b>	<b>67.e</b> Declaración de los recursos turísticos esenciales	<b>68.b</b> La declaración de los recursos turísticos de interés local	
<b>Función de inspección duplicada</b>	<b>67.g</b> El ejercicio de las potestades administrativas de planificación, programación, fomento, inspección y sanción	<b>68.e</b> El ejercicio de la función inspectora sobre las actividades turísticas que se lleven a cabo dentro de su término municipal [...] y el ejercicio de la potestad sancionadora sobre este mismo ámbito	

**Tabla 1:** Diagnóstico de algunas competencias solapadas a varios niveles administrativos. Elaboración propia.

De la tabla anterior, se deriva la conclusión de que existen evidentes duplicidades, además de una total carencia de fórmulas de coordinación o unificación competencial entre los diferentes nivel administrativos.

### **Las posibles soluciones:**

Podríamos hablar de unificar organismos o que las diputaciones asuman competencias autonómicas, por ejemplo, en el terreno de la promoción turística. Unificar también legislación, el coste burocrático también es un freno que produce disfuncionalidades entre este entramado tan complejo de mantener. Algunos autores han calificado la situación como una auténtica “sangría” y como dispendios que perjudican al ciudadano y suponen menos servicios y de peor calidad. “Menos es más” en esta ocasión.

El foco está en realizar un diagnóstico de las diputaciones y los consejos comarcales y valorar si merece la pena su supervivencia o si es necesaria una extirpación forzosa. Lo cierto es que las competencias de estos entes son difusas y albergan desde servicios sociales, mantenimiento de carreteras, recogidas de basuras hasta la promoción turística. También es posible adoptar medidas menos draconianas y pensar en racionalizar o limitar sus acciones y competencias y no en eliminarlas.

La mayoría de los servicios turísticos se encuentran dimensionados en los municipios en función de su número de habitantes, pero cuando se excede dicha dimensión (y aún más si no están declarados como municipios turísticos) se generan graves problemas para cumplir dichos servicios, además de mantener su financiación.

### **Algunas medidas a implantar:**

1. Mecanismos de coordinación de los instrumentos de planificación turística a nivel autonómico.
2. Mejorar la transparencia y la accesibilidad en los múltiples instrumentos de financiación del sector público como (subvencione, becas, ayudas...).
3. La asunción por parte de Turespaña de la labor que realizan los observatorios de turismo.
4. Mejorar la coordinación Estado - CCAA en lo que se refiere a las relaciones exteriores del Estado y la proyección exterior de las actividades autonómicas en turismo.

5. Evitar el solapamiento en la promoción y comercialización de los productos turísticos en los mercados exteriores con otros organismos o entidades (Rodríguez-Arana, 2008).
6. Coordinación de campañas y actividades de promoción exterior de la oferta turística española.

### **La coordinación interadministrativa en materia turística en España:**

Aunque en los artículos 71.2 y 71.3 de Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña establece claramente que las diputaciones provinciales deben de ejercer sus competencias turísticas en coordinación con el departamento competente en materia de turismo y con las demás administraciones turísticas de su ámbito territorial y, que deben de establecerse las fórmulas de participación recíproca que se consideren necesarias en las entidades y organismos especializados dependientes, lo cierto es que en la *praxis* resulta que la coordinación es paupérrima. Las consecuencias de dicha descoordinación son las disfuncionalidades y las duplicidades en varias materias.

En muchas ocasiones la falta de coordinación y el mal entendimiento entre las administraciones viene derivado por el diferente signo político. En nuestro caso, si contamos entre los años 2011-2015 el Ayuntamiento de Castelldefels estaba gobernado por el Partido Popular, la Generalitat estaba presidida por Convergencia Democrática de Cataluña y el Estado español por el Partido Popular. Vemos que aunque estén “condenados a entenderse” las administraciones se aferran a su feudo de poder y no ceden ni coordinan sus actuaciones por miedo a, quizás, crear precedentes que supongan un riesgo para sus intereses o dos por mero desinterés, apatía y mala gestión que aún sería más grave y menos comprensible.

No obstante, y a pesar del contexto de descoordinación tan catastrófico, algunas entidades se han atrevido a iniciar el primer paso de coordinación dejando de lado la declaración de intenciones y dando un paso al frente en este asunto, quizás por miedo a desaparecer, han aplicado el “coordina y vencerás”. Un ejemplo claro ha sido la Diputación de Castellón que se jacta de haber sido capaz de lograr, algo que para muchos debería de ser lógico pero que se proyecta como una hazaña “herculiana”, el hecho de coordinar 115 acciones turísticas con la Generalitat Valenciana donde, tras un informe previo, se garantiza que no caen en duplicidades de promoción turística (El Mundo, 2016).

**En conclusión:**

El modelo competencial que se diseñó en España ha dado lugar a disfuncionalidades que ha generado, en más de un supuesto, situaciones de concurrencia competencial entre varias administraciones públicas, solapamiento o duplicidad en la prestación de determinados servicios (como los de promoción turística) o incluso que los ayuntamientos se hayan encargado de ofrecer servicios sin un título competencial específico que los habilite o ampare en caso de conflicto de competencias y sin recursos apropiados para tal fin. Este entramado de interrelaciones pone de manifiesto que el sistema competencial español es extremadamente complejo y aún más en materias tan transversales y multidimensionales como es la turística. Por eso, es más que evidente que de una coordinación real en la práctica entre las administraciones públicas y niveles deberían de germinar políticas turísticas complementarias y no antagónicas, incompatibles o duplicadas como sucede. Toda esta radiografía, a muchos ojos “dantesca”, nos tendría que alarmar como ciudadanos que buscamos la máxima celeridad de las entidades públicas y tendría que servir para remover conciencias en el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial.

# CAPÍTULO 2

## Gestión de los alojamientos: contexto Cataluña

## **2.1. El término multipropiedad. El derecho de aprovechamiento por turnos**

El término “multipropiedad” es un término impropio que se venía utilizando de forma errónea para denominar las fórmulas por las que una persona (propietario) transmitía a otra (el titular del derecho de uso/usuario), el derecho a disfrutar de un alojamiento durante un periodo de tiempo determinado.

Como el término no refería al verdadero derecho de propiedad de los bienes inmuebles la Ley 4/2012 (y la anterior Ley 42/1998) prohibieron el término de propiedad o cualquier otro término referente, sinónimo o inclusivo de la palabra propiedad. La transposición de la Directiva 1994/47/CE en nuestro ordenamiento jurídico se realizó a través de la Ley 42/1998 sobre los derechos de aprovechamiento por turnos de los bienes inmuebles de uso turístico. En ese momento, mediante la citada Ley 42/1998, se adoptó la nueva denominación rechazando la anterior. Complementariamente, el artículo 23 de la Ley 4/2012 del 6 de julio de Contratos de aprovechamiento por turnos de bienes de uso turístico se recoge que: “El derecho real de aprovechamiento por turnos no podrá en ningún caso vincularse a una cuota indivisa de la propiedad, ni denominarse multipropiedad, ni de cualquier otra manera que contenga la palabra propiedad”

La propiedad es un derecho real (recae sobre una cosa “res”) que atribuye a su titular el derecho a “gozar y disponer” de ella (artículo 348 del Cc). Sin embargo, el derecho de aprovechamiento por turnos es simplemente atribuir al adquiridor/comprador el derecho de disfrutar de un alojamiento, y de todos los servicios complementarios derivados del mismo, durante un periodo determinado cada año, dicho periodo no será inferior a siete días seguidos.

## **2.2. Requisitos para explotar inmuebles en régimen de aprovechamiento por turnos**

- 1) El inmueble debe estar inscrito en el Registro de la Propiedad e incorporado al Catastro Inmobiliario. (artículo 25.1.a Ley 4/2012).
- 2) Poseer una autorización y licencias de las autoridades competentes de la Comunidad Autónoma (Cataluña), para el desarrollo de la actividad turística. Además cumplir con los requisitos para ejercer la actividad turística (artículo 25.1.b Ley 4/2012).
- 3) Concertar un contrato con una empresa de servicios para el mantenimiento de los alojamientos (por ejemplo: limpieza, arreglo de jardines y otras zonas

comunes). La Ley establece la obligatoriedad de unos servicios complementarios (artículo 25.1.c Ley 4/2012).

- 4) El inmueble debe estar perfectamente identificado (según el artículo 1.2 de la Ley) y será imprescindible que cuente con, al menos, diez alojamientos.
- 5) Todos los alojamientos se someterán a este régimen de explotación turística (es posible que algunos alojamientos puedan optar también a otro régimen de explotación).
- 6) Concertar seguros de responsabilidad civil que se mantendrán en vigor durante la promoción hasta la transmisión de todos los derechos de aprovechamiento por turnos. (artículo 25.1.d Ley 4/2012).
- 7) El precio debe estar pactado entre las partes previamente y especificado mediante un contrato. Además, se prevé que el usuario satisfaga una cuota anual de mantenimiento también especificada en el antedicho contrato que se actualizará según el IPC u otra forma que determinen las partes.
- 8) El plazo de duración oscilará entre un mínimo de 1 y un máximo de 50 años. Durante los años estipulados, el usuario tendrá derecho a ocupar el alojamiento por el tiempo fijado en el contrato que jamás será inferior a una semana.

### **2.3. Derechos y obligaciones de los empresarios sobre la explotación de bienes en régimen de aprovechamiento por turnos**

#### **Derechos de los empresarios:**

- 1) Los propietarios o promotores KKH Property Investors del edificio tienen derecho a recibir los importes acordados.
- 2) Se les capacita de la facultad de extinguir el contrato, en el momento en que un usuario no responda de su obligación de pagar sus cuotas después de habersele requerido durante un año.

#### **Obligaciones de los empresarios:**

- 1) Haber contratado con la empresa de servicios o asumir los mismos personalmente.
- 2) Haber obtenido todos los permisos y las licencias pertinentes, y por supuesto, haber acabado la construcción del inmueble.

- 3) Haber contratado una póliza de seguro u otra garantía equivalente que cubra la obligación de indemnizar a terceros por los daños y perjuicios causados por él o cualquiera de sus dependientes, hasta que dicha transmisión de la totalidad de los derechos de aprovechamiento se produzca (Art. 28, Ley 4/2012).
- 4) Haber contratado un seguro que cubra la responsabilidad civil en que puedan cometer los ocupantes de los alojamientos. Además de un seguro de incendios y otros daños generales del edificio o del conjunto de instalaciones.
- 5) Antes de la celebración del contrato deberá facilitar al usuario, con antelación suficiente, información clara, suficiente y comprensible referente al anexo I (formulario de información normalizado para contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico).
- 6) Asimismo informará al consumidor sobre la forma de obtener información genérica y gratuita.
- 7) Igualmente deberá informar de los códigos de conducta que los empresarios han suscrito para facilitar al consumidor la posibilidad de someter a arbitraje los conflictos que pudieran surgir entre ambas partes (Art. 19, Ley 4/2012).
- 8) Una vez finalizado el contrato de transmisión el propietario está obligado a poner a disposición del titular el alojamiento en las fechas acordadas.

#### **2.4. Requisitos y puntaje para las categorías de estrellas**

El Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico establece en el Anexo III que “aquellos establecimientos que no cumplan con los requisitos técnicos de superficies para una categoría superior a la que disponen en un 20% como máximo de las unidades de alojamiento (se entiende alguna de las habitaciones del supuesto), pueden obtenerla siempre que sumen los puntos de los servicios”. En este caso para poder ascender de categoría de cuatro estrellas superior a cinco estrellas será necesario acumular 15 puntos de determinados servicios. Se ha elaborado una tabla específica, con base a todas las especificaciones del anexo III del decreto, que reúne el puntaje y los servicios que puntúan para ascender a la categoría de cinco estrellas.

Albornoz y zapatillas	3
Servicio de plancha de ropa en la habitación	3
Ducha con columna de hidromasaje o bañera de hidromasaje en el baño de la habitación, en un mínimo de un 60% de las habitaciones	3
Dos lavamanos en habitaciones dobles	4
Evacuorios separados de la zona de baño en el servicio higiénico de la habitación	4
Servicio de gimnasio en el establecimiento o a menos de 100m	3
Piscina en el establecimiento	5
Servicio de piscina climatizada en el establecimiento o a menos de 100m	5
Servicio de sauna	3
Servicio de spa en el establecimiento o a menos de 100m.	3
Servicio de estética o peluquería a menos de 100m.	2
Áreas de dotación especial (deportiva, acuática, recreativa)	3
Portero en el establecimiento	2
Botones en el establecimiento	2
Servicio de aparcamiento en el establecimiento o a menos de 100m.	2
Servicio de animación diario	3
Servicio médico en el establecimiento	4
Servicio de canguro o guardería infantil	3
Distintivo de calidad ambiental	5
Distintivo de calidad turística o de gestión	5

**Tabla 2:** Requisitos y puntaje para ascender de la categoría cuatro estrellas superior a cinco estrellas. Elaboración propia.

## 2.5. Autorizaciones para el funcionamiento de un hotel

1. Autorización de apertura y funcionamiento, además de adjuntar los documentos exigidos en sus reglamentaciones para la clasificación del establecimiento (Anexo de datos de clasificación y capacidad de establecimientos hoteleros). Contar con informes que sirvan para demostrar que el establecimiento cumple con todos los requisitos técnicos mínimos que constan en el Anexo I del Decreto 159/2012 de 20 de noviembre de establecimientos de alojamiento turístico y viviendas de uso turístico.
2. Declaración responsable de inscripción de establecimientos hoteleros.
3. Otras autorizaciones o licencias administrativas necesarias (de construcción, urbanísticas, ambientales, sanitarias y deportivas). El establecimiento hotelero deberá disponer de todos aquellos informes, licencias pertinentes para poder desarrollar la actividad. Estas autorizaciones y licencias servirán para demostrar que el establecimiento hotelero cumple con los requisitos de la normativa vigente en materia de turismo y desarrollo de la actividad económica. En este caso otorgar las licencias, los permisos y las autorizaciones pertinentes corresponde al Ayuntamiento de Barcelona de

acuerdo con el artículo 68 competencias municipales de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña.

4. Inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas.
5. Otros requisitos exigibles: la existencia de un director (queda determinada por la categoría del establecimiento), cumplimiento de la normativa, (laboral, fiscal, de construcción, edificación, seguridad, higiene...) un libro de hojas de reclamaciones y quejas, y el cumplimiento con la normativa en materia de precios, reservas y facturas.

## 2.6. Aplicaciones sin autorizaciones

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas cuentan con sus propias Leyes de Turismo, modificadas parcial o totalmente, que regulan con carácter general todos los aspectos de la actividad turística desarrollada en su territorio. Todas las Comunidades Autónomas disponen de una norma legal sobre la disciplina y sanción turística. Jurídicamente si el hotel comienza a funcionar sin alguna de las autorizaciones requeridas y descritas anteriormente estaría incurriendo en una infracción muy grave y sería sancionado.

En el caso de Cataluña, la tipificación de las infracciones y sus correspondientes sanciones se encuentran recogidas en el título VI, de los artículos 84 a 105, de la Ley 13/2002 del 21 de junio de Turismo de Cataluña. En el caso expuesto en este supuesto sería constitutivo de una infracción muy grave atendiendo al artículo 89.a de infracciones muy graves, este artículo de la mencionada Ley advierte que “será considerado como una infracción muy grave prestar o ejercer actividades y servicios turísticos sin disponer de los requisitos o las condiciones legalmente establecidas para obtener la correspondiente habilitación”. Se entiende que los términos “requisitos” y “condiciones legales” hacen referencia a autorizaciones, licencias y permisos.

En el capítulo II de la Ley 13/2002 del 21 de junio de Turismo de Cataluña se establecen las sanciones, los criterios de graduación de las sanciones, las multas coercitivas... dicha potestad sancionadora que la presente Ley atribuye en materia turística recae en las entidades locales de acuerdo a la legislación de régimen local.

Aunque el supuesto pueda parecer poco probable, los hoteles sin licencia existen y son comunes. Como ejemplo se presenta el caso del Hotel Bia, del distrito del Eixample de Barcelona, que operaba sin licencia desde hace años y que fue denunciado por los vecinos por problemas de ruido de los aparatos de aire acondicionado. El Hotel Bia operaba sin

ninguna categoría, ya que no disponía de ningún tipo de licencia ni permiso que amparase la actividad (La Vanguardia, 2017).

## **2.7. Obligaciones de los usuarios de establecimientos turísticos**

En el caso de Cataluña la Ley que regula los deberes de los usuario de establecimientos turísticos es la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña. Concretamente se establecen en el Título III del Capítulo I en el artículo 31 de deberes de los usuarios turísticos.

### **Obligaciones de los usuarios:**

- Cumplir con las condiciones pactadas.
- Pagar el precio de los servicios turísticos en lugar, tiempo y forma acordados.
- Respetar los establecimientos, sus instalaciones y los bienes y servicios que las empresas turísticas pongan a su disposición.
- Respetar los reglamentos de uso o de régimen interior.
- Observar y respetar las normas de convivencia e higiene pactadas
- Respetar los valores ambientales, culturales o de otra índole de los recursos turísticos que visiten.

## **2.8. El derecho de admisión de los hoteles**

En un primer momento, se puede entender que existe cierta carencia en la regulación de “la reserva del derecho de admisión” de los establecimientos turísticos y muchos pretenden ampararse en el derecho de admisión recogido en el artículo 59.1.e del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. No obstante, no considero que los establecimientos turísticos formen parte de este supuesto y, por ello, es necesario revisar y entender que el “derecho de acceso y permanencia” es sinónimo de “derecho de admisión” y éste está recogido en el artículo 39 bis de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña. Por lo tanto, sí es posible hacer esta reserva del derecho de admisión en un hotel.

Este artículo especifica en su punto tercero que: “El acceso y la permanencia en los establecimientos de alojamiento turístico pueden condicionarse al cumplimiento de

reglamentos de uso o de régimen interior. (Se entiende que el cantante no respetó los reglamentos de uso interno del hotel e incumplió su obligación como usuario vulnerando el propio artículo 31 de la Ley 13/2002).

## **2.9. La concesión de subvenciones en materia de turismo sobre entes locales. El Estado y las subvenciones en turismo**

El modelo de Estado compuesto y definido en la Constitución de 1978 deja en manos de las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia turística y, además, es conveniente afirmar que, la gestión de dicha política de subvenciones ha de recaer por razones obvias en las Comunidades Autónomas.

Con base en la sentencia de 10 de julio de 1986 del Tribunal Constitucional, no hay gestión directa del Estado de las subvenciones en dicha materia salvo cuando resulte imprescindible “para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas condiciones de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al mismo tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector” (Sentencia nº 96/1986 de Tribunal Constitucional, Pleno, 10 de Julio de 1986).

## **2.10. La distribución de competencias en materia turística**

En un primer momento, la sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de abril de 1984 analizó los límites del Estado para realizar actividad de fomento a través de la vía de subvención en materia de turismo. Dicha sentencia no excluye la existencia de una competencia estatal para establecer bases y coordinación de ese sector, aunque atribuye la competencia exclusiva en materia de turismo a las Comunidades Autónomas. En ella se asume que el Estado no se encuentra legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de turismo, pero sí puede desarrollar una política de fomento (entiéndase subvenciones) sobre las bases de planificación y coordinación de la actividad económica, pero no sobre sectores o subsectores económicos específicos (Rodríguez-Arana, 2008).

En la sentencia del Tribunal Constitucional 75/1989, de 21 de abril de 1989 el abogado del Estado argumenta con base al artículo 149.1.13 de CE la necesidad de un tratamiento global de la promoción de la actividad turística a razón del interés general, la “competencia subvencional” que se deriva de la autonomía financiera del Estado y la competencia estatal para establecer las “bases y coordinación de la planificación general

de la actividad económica”. Como advierten algunos autores, la Administración del Estado puede intervenir sobre el turismo, sin asumir competencias propias de las CCAA, sino como una consecuencia directa del carácter transversal y multidisciplinar del turismo (Salgado-Castro, 1997).

Finalmente, el decreto 3168/1982 de 15 de octubre sobre el traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de turismo estableció que las subvenciones concedidas y con origen en la Administración del Estado se tramitarían a través de las CCAA. No obstante, se reconoce a dicha Administración Central la posibilidad de otorgar subvenciones en materia de turismo.

Lo anterior fue ratificado en la sentencia del Tribunal Constitucional 75/1989 en los conflictos positivos de competencia en relación con varias subvenciones en materia de turismo procedentes del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones donde se concluye que: la regulación de las ayudas entra dentro de la competencia estatal de ordenación general de la economía, pero que la gestión de las ayudas es una competencia autonómica (Melgosa-Arcos, 2003).

# CAPÍTULO 3

Gestión de empresas  
turísticas (agencias de viajes,  
información y restauración):  
Contexto Andalucía  
y Cataluña

### 3.1. Naturaleza de la actividad de los guías de turismo

La actividad de guía queda regulada en el artículo 54 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía y nuevamente recogida en el artículo 2 del Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de guías de turismo de Andalucía.

Se considera como actividad característica de los guías de turismo en Andalucía a la prestación con carácter habitual y de forma retribuida de servicios de información turística, asistencia y acompañamiento a aquellas personas que realicen visitas a los bienes integrados y registrados en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz (patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico). El umbral y la interpretación del carácter habitual de la actividad se establecen en función de quienes ofrezcan la prestación de dicho servicio mediante cualquier medio publicitario o, cuando el antedicho servicio se ofrezca en dos o más ocasiones comprendidas dentro del mismo año.

El propio artículo 2.2 del Decreto 8/2015 establece, no obstante, la exclusión (a lo dispuesto en el párrafo anterior) a las funciones de divulgación llevadas a cabo por el personal de servicio de museos y conjuntos o instituciones del patrimonio quedando conforme a su normativa de aplicación. *Grosso modo*, para poder desarrollar la actividad de guía de turismo será necesario estar habilitado por la propia Comunidad Autónoma, en este caso Andalucía, con un nombramiento oficial de carácter reglado, no requiriéndose una titulación profesional. La antedicha habilitación, catalogada por muchos como licencia administrativa, recaerá como competencia exclusiva en las Comunidades Autónomas donde el sujeto ejerza su actividad.

Complementariamente al artículo 54 de la Ley de 13/2011 de Turismo de Andalucía y al artículo 2 del Decreto 8/2005 regulador de guías de turismo de Andalucía, se puede citar la definición que realiza el Comité Europeo de Normalización (CEN) en la Norma Europea EN 1809, al establecer la actividad de los guías como “personas que guían a los visitantes en el idioma de su elección e interpretan el patrimonio cultural y natural de una zona, que normalmente posee una titulación específica sobre una zona, por lo general emitido o reconocido por las autoridades competentes”. Para evitar la confusión y el mal uso de términos como guía local, guía oficial, guía acompañantes, la Confederación Española de Federaciones y Asociaciones Profesionales de Guías de Turismo (CEFAPIT) recomienda el uso exclusivo del término “Guía de Turismo” aprobado en la versión oficial en la Norma Europea EN 13809 aceptado y ratificado por las legislaciones autonómicas, por la Federación Europea de Guías de Turismo (FEG) y la Federación Mundial de Asociaciones de Guías de Turismo (WFTGA).

### 3.2. Requisitos para ejercer de guía en Andalucía

La actividad de guía queda regulada en el artículo 54 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía y nuevamente recogida en el artículo 2 del Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de guías de turismo de Andalucía.

Se considera como actividad característica de los guías de turismo en Andalucía a la prestación con carácter habitual y de forma retribuida de servicios de información turística, asistencia y acompañamiento a aquellas personas que realicen visitas a los bienes integrados y registrados en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz (patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico). El umbral y la interpretación del carácter habitual de la actividad se establecen en función de quienes ofrezcan la prestación de dicho servicio mediante cualquier medio publicitario o, cuando el antedicho servicio se ofrezca en dos o más ocasiones comprendidas dentro del mismo año.

El propio artículo 2.2 del Decreto 8/2015 establece, no obstante, la exclusión (a lo dispuesto en el párrafo anterior) a las funciones de divulgación llevadas a cabo por el personal de servicio de museos y conjuntos o instituciones del patrimonio quedando conforme a su normativa de aplicación. *Grosso modo*, para poder desarrollar la actividad de guía de turismo será necesario estar habilitado por la propia Comunidad Autónoma, en este caso Andalucía, con un nombramiento oficial de carácter reglado, no requiriéndose una titulación profesional. La antedicha habilitación, catalogada por muchos como licencia administrativa, recaerá como competencia exclusiva en las Comunidades Autónomas donde el sujeto ejerza su actividad.

Complementariamente al artículo 54 de la Ley de 13/2011 de Turismo de Andalucía y al artículo 2 del Decreto 8/2005 regulador de guías de turismo de Andalucía, se puede citar la definición que realiza el Comité Europeo de Normalización (CEN) en la Norma Europea EN 1809, al establecer la actividad de los guías como “personas que guían a los visitantes en el idioma de su elección e interpretan el patrimonio cultural y natural de una zona, que normalmente posee una titulación específica sobre una zona, por lo general emitido o reconocido por las autoridades competentes”. Para evitar la confusión y el mal uso de términos como guía local, guía oficial, guía acompañantes, la Confederación Española de Federaciones y Asociaciones Profesionales de Guías de Turismo (CEFAPIT) recomienda el uso exclusivo del término “Guía de Turismo” aprobado en la versión oficial en la Norma Europea EN 13809 aceptado y ratificado por las legislaciones autonómicas, por la Federación Europea de Guías de Turismo (FEG) y la Federación Mundial de Asociaciones de Guías de Turismo (WFTGA).

### **3.3. Posibilidades de ejercer de guía en otras ciudades y/o comunidades autónomas**

Tal y como se recoge en el artículo 1 del Decreto 8/2015 en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Para complementar y elaborar una respuesta prolija referente al resto de Comunidades Autónomas sería conveniente realizar una breve cronología de evolución normativa y legislativa, además de comentar varios aspectos.

En primer lugar, en el pasado la profesión de guía de turismo estaba sujeta a intervención administrativa, es decir, para poder ejercer en un territorio concreto era necesario una habilitación previa administrativa determinada. No obstante, con la aprobación de un conjunto de disposiciones, entre las que destaca la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio que transpone la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios del mercado interior han ocasionado modificaciones en toda la normativa turística, afectando especialmente al marco jurídico de los guías de turismo (Melgosa-Arcos, 2011).

En segundo lugar, hasta hace relativamente poco tiempo, un guía de turismo que ofreciera servicios en varias Comunidades Autónomas tenía que estar habilitado en cada una de ellas. Recientemente, se ha producido lo que muchos autores advierten como “liberalización” (Melgosa-Arcos, 2011), no con un sentido de que cualquiera puede ejercer de guía, sino con la extinción de barreras de acceso a la prestación de dicho servicio en los diversos territorios autonómicos. En la actualidad, la persona que haya obtenido la habilitación en una Comunidad Autónoma podrá ejercer en el resto de las comunidades autónomas sin que tenga por ello que superar ninguna otra prueba, además, se extiende su trascendencia a todo el territorio y guías habilitados en otros Estados miembros de la Unión Europea.

La prueba de extinción de barreras queda perfectamente reflejada en el artículo 3.2 del Decreto 8/2015 regulador de guías de turismo de Andalucía. Donde se recoge y cito literalmente “Las personas habilitadas como guías de turismo por otras Comunidades Autónomas, podrán desarrollar libremente la actividad en Andalucía, sin necesidad de presentar documentación o comunicación alguna, ni someterse al cumplimiento de requisitos adicionales”.

No obstante, y puntualizando todo lo anterior, en el supuesto de que la señora Jimena quisiera ejercer de guía de turismo en la Comunidad Autónoma de Cataluña debería de tener en cuenta la ORDEN ICT/352/2002, de 3 de octubre, por la que se establecen los procedimientos de reconocimiento de habilitaciones de guía de turismo expedidas por otras administraciones públicas. En ella se recoge que el Decreto 120/2000, de 20 de marzo, modifica, el artículo 11

del Decreto 5/1998, de 7 de enero sobre la actividad de Guía de Turismo en Cataluña, señalando la nueva redacción, que aquellas personas en posesión de habilitación para ejercer de guías de turismo expedidas por otras Comunidades Autónomas del Estado español o de otros Estados miembros de la Unión Europea, deberán o acreditar conocimientos de las materias incluidas en los artículos 9.3.b (arte, historia, tradiciones, museos, monumentos y conjuntos históricos de Cataluña) y 9.3.c (conocimientos de actualidad política económica, social y cultural de Cataluña) u optar para su reconocimiento a una prueba de aptitud o a un periodo de prácticas, de acuerdo con lo que se establece en las directivas 89/48/CEE y 92/51/CEE. Por añadidura, la señorita Jimena debería acreditar conocimientos de comprensión básica de la lengua catalana.

### **3.4. Derechos y obligaciones de los guías de turismo en Andalucía y Cataluña**

En el artículo 20 del mencionado Decreto 8/2015 regulador de guías de turismo de Andalucía, se concentran los derechos y las obligaciones de las personas guías de turismo en dicha Comunidad, pudiéndose resumir en:

#### **Derechos:**

- Tener acceso a los bienes del patrimonio histórico andaluz y poder ejercer su actividad en ellos.
- Percibir una remuneración por sus servicios estipulada previamente con sus clientes.
- Ser incluidos en catálogos de servicios, guías o cualquier otro medio de difusión y promoción de la Administración.
- Expedición de la certificación a efectos de reconocimiento de su cualificación profesional.
- Acceder a acciones de cualificación que permitan mejorar la calidad de su prestación.
- Obtener distintivos de calidad y reconocimiento de especialidades.

#### **Obligaciones:**

- Cumplir en su totalidad el programa de visitas acordado con la duración estipulada.

- Ofrecer información profunda y objetiva de todos los aspectos relativos al ámbito de su actividad.
- Actuar con diligencia para garantizar la atención de los destinatarios.
- No prestar servicios a grupos superiores a treinta personas, y no utilizar para cada grupo más de dos lenguas.
- Cumplir y velar por el cumplimiento de las normas e instrucciones reguladoras del uso de los bienes del patrimonio.
- Informar a los usuarios sobre la cualificación profesional, el número carné y los datos del organismo que la otorga.
- Mostrar visible la credencial durante el servicio y solicitar una nueva acreditación en caso de deterioro, pérdida o sustracción.
- Informar sobre el precio del servicio y expedir factura de estos (a excepción de los que ejercen la actividad por cuenta ajena).
- Tener a disposición de los usuarios las hojas de quejas y reclamaciones en materia de consumo.
- No intervenir en transacciones que pudiesen surgir entre usuarios y comerciantes en establecimientos mercantiles.

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Cataluña, los derechos y las obligaciones de los guías de turismo quedan recogidas en los artículos 13 y 14 del Decreto 5/1998, de 7 de enero, sobre la actividad de guía de turismo.

El artículo 14 establece muy escuetamente, en comparación con la legislación andaluza, los derechos de las personas que ejercen la actividad de guías de turismo, y destaca:

- El derecho a recibir una prestación los servicios y que dicha retribución deberá ser estipulada con los clientes o a través de un contrato laboral con la empresa con la que se contrate sus servicios.

El artículo 13, de nuevo muy someramente, concentra los derechos de los usuarios del servicio de guía que, automáticamente, se convierten en las obligaciones de los guías de turismo.

- Ofrecer información objetiva, veraz y extensa
- Satisfacer a los usuarios que lo demanden un duplicado por escrito del programa detallado de la visita e información relativa al idioma en que se realizará, su duración y su precio total, todo ello previo a la contratación del

servicio. Formalizar y firmar la aceptación de las condiciones por escrito con las personas usuarias del servicio y otorgar una copia de estas a la persona usuaria.

En una breve comparación se aprecia que la legislación andaluza es mucho más completa y prolija en términos de derechos y obligaciones de los guías de turismo que la legislación catalana. No obstante, es interesante destacar de esta última el hecho de que los guías de turismo tengan la obligación de formalizar la aceptación de las condiciones por escrito y otorgar una copia de estas a las personas usuarias.

### **3.5. Marco normativo sobre la apertura de un restaurante en Barcelona**

En primer lugar, es necesario aclarar y recordar que dentro de nuestro marco constitucional y, más específicamente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 148.1.18 de la Constitución y en los respectivos estatutos de autonomía, las Comunidades Autónomas han asumido las competencias exclusivas en materia de ordenación del turismo en su ámbito territorial y han aprobado por ende las respectivas normas sectoriales reguladoras de los diversos servicios turísticos.

En este caso en concreto, la Generalidad de Cataluña posee, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 9.12 del Estatuto de Autonomía (LCAT 1979/318), competencias exclusivas en materia de turismo. Dichas competencias implican la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, además de la inspección. Por consiguiente, la normativa aplicable a la hora de proceder a la apertura de un restaurante en Barcelona es el Decreto 317/1994, de 4 de noviembre, de Ordenación y Clasificación de Establecimientos de Restauración. No obstante, con el objeto de conocer toda la normativa reguladora aplicable sería interesante citar el resto de las normas reguladoras para bares y restaurantes de Barcelona:

- Ley 16/2015, de simplificación administrativa
- Ley 11/2009, de espectáculos y actividades recreativas además del Decreto 112/2010 por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas.
- Ley 3/2010 de prevención y extinción de incendios
- Normas de seguridad en caso de incendios CTE (*Real Decreto 173/2010* Código Técnico de la Edificación)

- Normas de seguridad y accesibilidad DB-SUA (*Real Decreto 173/2010* Código Técnico de la Edificación)
- Normativa ambiental: residuos, ruidos, olores y humos. Ordenanza reguladora del ruido y las vibraciones. Ley 16/2002 y el Decreto 176/2009.
- Normativa de instalaciones: agua, gas, electricidad, instalaciones de incendios, instalaciones térmicas.
- Normativa sanitaria. Ley 18/2009, del 22 de octubre, de salud pública y la Ley 15/1990 de ordenación sanitaria en Cataluña.
- Normativa del consumidor: reclamaciones, derechos de admisión...
- Normativa de horarios.
- Normativa sobre alcohol y tabaco.

Un restaurante en Cataluña constituye ambas cosas un establecimiento turístico y un establecimiento abierto al público. Por establecimiento turístico se entiende y cito textualmente “conjunto de bienes, muebles e inmuebles que, formando una unidad funcional autónoma, es ordenado y dispuesto por su titular para la adecuada prestación de algún servicio turístico” entendiéndose como servicio turístico también un servicio de restauración (Artículo 2 de Ley 13/2011 de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía).

El Decreto 317/1994, de 4 de noviembre, por el que se establecen normas sobre la ordenación y la clasificación de los establecimientos de restauración recoge en el artículo 1.1.1 que los establecimientos de restauración son locales abiertos al público que tienen como actividad principal suministrar de manera habitual y mediante precio comidas y bebidas para que sean consumidos. En consecuencia, un restaurante se considera un establecimiento turístico y un establecimiento abierto al público dónde se explota un espacio que ofrece comidas y bebidas, con un precio estipulado, para que sean consumidas.

### **3.6. Intervenciones administrativas de apertura de un restaurante**

Para abordar esta pregunta se ha tenido en cuenta la Ley 16/2015, del 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalidad y de los gobiernos locales de Cataluña y del impulso de la actividad económica. Para ser más precisos se han tenido en consideración los trámites concretos en el municipio de Barcelona y, en un distrito en particular donde se ubicaría el restaurante en el Paseo de Gracia (el Barrio de Gracia). Resulta imprescindible mencionar que existen

peculiaridades también en función del distrito. Además, hay que aclarar que teniendo en cuenta las dimensiones del hipotético restaurante la legislación puede variar.

### **La Ley 16/2015 de Simplificación Administrativa:**

Comunicación previa de apertura si el aforo es inferior a 500 personas o la superficie construida es inferior a 500 metros cuadrados. Simplemente es necesario comunicar el inicio de la actividad aportando la documentación requerida sobre el local y la entidad que desarrolla la actividad (información empresarial y memoria técnica).

- Cumplir con lo establecido en la ordenanza de pública concurrencia en Barcelona.
- Cumplir las condiciones de la OMAIA (Ordenanza Municipal de Actividades y de la Intervención Integral de la Administración Ambiental)
- Comunicación previa de un centro de trabajo o represa de actividades sin obras de construcción.
- Declaración responsable en materia de salud alimentaria
- Declaración responsable en materia de instalaciones eléctricas de baja tensión
- Garantía de responsabilidad civil de acuerdo con el art. 80 del Decreto 12/2010 de actividades recreativas.
- Inscripción en el Registro de Turismo de Cataluña.

Complementariamente, si el aforo es superior a 500 personas o la superficie construida es superior a 500 metros cuadrados.

- Licencia municipal de acuerdo con la Ley 11/2009 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.
- Informe previo en materia de incendios de acuerdo con la Ley 3/2010, de 18 de febrero, de prevención y seguridad en materia de incendios en establecimientos, actividades, infraestructuras y edificios.

### **3.7. Las clasificaciones de los restaurantes de cuatro tenedores: Cataluña**

En primer lugar, el primer decreto catalán que regulaba y establecía normas para la ordenación y la clasificación de los establecimientos de restauración era el Decreto 287/1990 en el artículo 6 y en el anexo I. No obstante, esta norma ya quedó DEROGADA

por el Decreto 317/1994, de 4 de noviembre, por el que se establecen normas sobre la ordenación y la clasificación de los establecimientos de restauración. Este último decreto no contempla la clasificación de los restaurantes por tenedores, y la única mención que realiza es el art. 9.1. y cito textualmente, "El servicio territorial del Departamento de Comercio, Consumo y Turismo correspondiente clasificará el restaurante o el restaurante-bar en el grupo que le corresponda cuando le conceda la autorización turística"

Complementariamente a lo antedicho, también se revisó la legislación sobre espectáculos públicos, en concreto el Decreto 112/210 del 31 de agosto por cual se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas. Aunque es cierto que realiza una mención a la clasificación de restaurantes, lo hace en el sentido de Restaurante, Restaurante-Bar, Bar y Salón de banquetes.

Finalmente, en el Diario Oficial de la Generalidad, específicamente en el número 7589 del 29 marzo de 2018, se menciona en la disposición transitoria tercera la DEROGACIÓN DE TODAS LAS CATEGORIAS POR TENEDORES para Cataluña. Citamos textualmente: "En un plazo no superior a dos meses desde la publicación del presente Convenio colectivo, se constituirá una Comisión de trabajo formada por las organizaciones firmantes del presente Convenio, con amplias facultades negociadoras, con la finalidad de elaborar, dada la derogación de las categorías oficiales de establecimientos de restauración (tenedores para restaurantes y tazas para cafeterías), una nueva clasificación de los establecimientos de Barcelona ciudad, en base a la normativa vigente en Cataluña. Los establecimientos exclusivamente afectados son de tres tipos: Bar, restaurante y restaurante-bar, atendiendo a las nuevas tipologías de negocios de restauración".

En consecuencia y, con base en todo lo fundamentado anteriormente, la señorita Jimena debe saber que en la actualidad no existe una legislación autonómica que sustente la categoría de tenedores en Cataluña y, por ende, los requisitos para la clasificación del restaurante de 1 a 5 tenedores. No obstante, cabe mencionar que en la mayoría de las Comunidades Autónomas cuentan con esta clasificación (de uno a cinco tenedores).

# CAPÍTULO 4

**Expedientes sancionadores:  
actuaciones en un restaurante  
en Cataluña**

#### 4.1. Fases del procedimiento sancionador: Cataluña

En primer lugar, resulta imprescindible mencionar que la regulación del procedimiento sancionador general se encuentra regulado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Las principales fases son la iniciación, la instrucción y la resolución tal y como se indica en los artículos 54 al 95 de la Ley 39/2015 y, en el caso de nuestro supuesto, en el Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre el procedimiento sancionador de aplicación a los ámbitos de competencia de la Generalidad en los artículos del 6 al 17. Además, las fases del procedimiento regulador igualmente se encuentran reguladas en los artículos del 102 al 105 de la Ley 13/2002 de Turismo de Cataluña. A tenor de lo antedicho, las fases del procedimiento sancionador son las siguientes:

- **Fase de iniciación:** procedimiento de oficio, a instancia de un órgano competente.

De acuerdo con el decreto 278/1993 aplicable en los ámbitos de la competencia de la Generalidad de Cataluña, y con base a su artículo 6, el procedimiento de iniciación se realiza de oficio a iniciativa de un órgano competente, por orden superior, por petición razonada por otros órganos a través de las actas extendidas por los servicios de inspección o por la denuncia presentada por cualquier persona. Cabe mencionar, que en el acto de inicio del dicho procedimiento no se contemplan recursos, dado que se trata de un acto de trámite que simplemente decide la incoación del procedimiento.

El órgano de la administración que inste el inicio del procedimiento deberá adoptar un acuerdo en el que se identifique: al responsable/s de la presunta infracción, los hechos que especifican la iniciación de procedimiento, su calificación y las sanciones pertinentes. Igualmente, y con base al artículo 9 del antedicho decreto, será necesario nombrar a un instructor y a un secretario, y especificar el órgano competente para la resolución de dicho expediente.

- **Fase de instrucción:** alegaciones, propuesta del instructor y la pertinente notificación al interesado. (Fase en la que se encuentra el supuesto).

Precede a la fase de iniciación, es aquella fase en que la Administración determina si debe sancionar o no en base a la actuación de los interesados. Esta fase se incluye una serie de trámites comunes.

En primer lugar, el instructor que lleva a cabo la fase de instrucción de procedimiento tiene la facultad de ordenar la práctica de la prueba que encamina a la determinación de

los hechos y las responsabilidades de sanción (en este caso el informe del ingeniero técnico municipal y con las actas de inspección de la policía local se establece que el equipo de música que se utiliza no es el autorizado), y con base a ellos y las actuaciones practicadas formula el pliego de cargos que deberá contener la identificación de las personas o entidades responsables, la exposición de los hechos que se imputan, la infracción o infracciones que puedan constituir sanciones aplicables (se indicará su normativa reguladora), la autoridad competente para imponer la sanción, así como la norma que le otorga la competencia.

*A posteriori*, el órgano instructor formula la propuesta de resolución en la que se fijan los hechos probados y la calificación jurídica correspondiente. La propuesta de resolución se notifica a los interesados, y se les otorga un plazo de 10 días para que los responsables puedan presentar alegaciones con aquello que estimen oportuno para su defensa. Una vez efectuado este trámite, el órgano instructor eleva el expediente al órgano competente para resolver.

En la fase de instrucción es en la que se encuentra el supuesto y donde los protagonistas tienen la oportunidad de presentar las alegaciones que estimen oportunas.

- **Fase de resolución:** el órgano competente para resolver emite la correspondiente resolución y se notifica al interesado.

En esta fase el órgano competente dicta la resolución del expediente que deberá de estar motivada y donde se decidirá las cuestiones que plantean las partes interesadas y las que se derivan del expediente. Inexorablemente, deberá de contener los hechos, las partes responsables, la infracción o infracciones cometidas y, por supuesto, la sanción o sanciones que se imponen. Por añadidura, incluirá el órgano competente que las impone y la normativa vigente aplicable.

## **4.2. El procedimiento sancionador en materia turística: regulación**

Ninguna sanción se puede imponer sin que se haya tramitado el procedimiento oportuno. La materia “turística” no es una excepción y, por lo tanto, dicho procedimiento sancionador reglado representa una garantía para los ciudadanos ante las actuaciones que puedan llevar a cabo la administración sancionadora. En conclusión, el procedimiento administrativo sancionador en términos generales constituye una garantía para el administrado, y además, dicho efecto se persigue por el legislador con mayor interés cuando se trata de un procedimiento tramitado para imponer una sanción.

En materia turística, el único instrumento legislativo correcto por parte de las Comunidades Autónomas como administraciones territoriales competentes en promoción y ordenación del turismo es el hecho de remitirse a sus leyes, al procedimiento sancionador común y general para todas las Administraciones Públicas, en el pasado en el contenido de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en su Reglamento de desarrollo, sobre el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. No obstante, al estar derogada la antedicha ley, en la actualidad la ley de referencia es Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Resulta interesante aclarar y recordar que la configuración y el desarrollo del procedimiento son de exclusiva competencia del Estado según el artículo 149.1.18 de la Constitución Española.

No obstante, dentro del marco que establece la ley, las diversas administraciones tienen la posibilidad de dictar normas que complementen a la Ley estatal de referencia. Así lo queda reconocido en la sentencia del Tribunal Constitucional 87/1985 del 16 de julio y cito textualmente “La norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 de la C.E., de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. El procedimiento sancionador habrá de atenerse al “administrativo común”, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 de la C.E.)”. y se añade lo que algunos autores consideran matices o cierta especificidades (aunque sean mínimas<sup>3</sup>) de la ley general, y vuelvo a citar la sentencia: “Pero, dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones, en el marco ya señalado, porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales.”

En consecuencia y concluyendo todo lo antedicho, la ley actual de referencia en el procedimiento sancionador en materia turística es Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (predecesora de la Ley 30/1992 que quedó derogada), donde dichas disposiciones sirven para garantizar a los ciudadanos un trato común ante las administraciones públicas. Las administraciones autonómicas, con carácter general se remiten a la ley estatal, aunque pueden complementarla con otras leyes, por ejemplo: se cita en Cataluña el Decreto 52/1997, de

---

<sup>3</sup> Por ejemplo: La Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia, recoge también las especialidades turísticas de la incoación y las cuestiones relativas a la finalización del procedimiento sancionador.

4 de marzo, por el que se regula la capacidad sancionadora en materia turística o los artículos del 77 al 105 de la Ley 13/2002, de 1 de junio, de Turismo de Cataluña.

### 4.3. El principio de proporcionalidad

En todos los casos para la aplicación de las sanciones administrativas se tendrá que tener en cuenta todo el proceso sancionador y, por supuesto, respetar los principios de irretroactividad, proporcionalidad y *non bis in idem*, que quedaban recogidos en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (ya derogada) y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Una definición clara sería la siguiente: El principio de proporcionalidad en materia administrativa sancionadora consiste esencialmente en considerar la infracción adecuada, es decir, proporcionada, a la infracción cometida.<sup>4</sup>

Dicho de otro modo, la correspondencia entre la trascendencia y la gravedad de la acción y la misma sanción. La aplicación de dicho principio se controla mediante la discrecionalidad que otorga la jurisprudencia y la concreción de los principios generales de derecho.

El principio de proporcionalidad queda recogido en varios artículos de la antedicha Ley 39/2015, en el artículo 56 y cito textualmente “Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolver, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte y de forma motivada, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad”. O en el artículo 100.1 y cito textualmente “La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios: apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva o compulsión sobre las personas”.

---

<sup>4</sup> Beccaria ya mencionaba el principio de proporcionalidad en el orden punitivo de su obra "De Delitos y penas" en la que afirmaba que la pena proporcional a la culpabilidad era la única pena útil. Además, ya en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, ya quedaba constancia de que la Ley no debía establecer otras penas que las estrictamente necesarias. En el siglo XIX algunos autores como Merkl afirmaba que del principio de proporcionalidad se deriva que la intervención policial debe guardar proporción con el mal que se trate de evitar (Carrillo de la Rosa y Pereira-Blanco, 2017).

El Tribunal Constitucional ha aplicado sistemáticamente el principio de proporcionalidad tomando como referencia su concepto en el derecho europeo. No obstante, no quedó plenamente explicitado y expresado dicho principio hasta las sentencias del Tribunal Constitucional del 66/1995 y 55/1996. Con ellas, se concreta su contenido de acuerdo con los criterios del derecho europeo y su valor constitucional. Por lo tanto, la proporcionalidad se articula como una herramienta jurídica eficaz, tanto para controlar los poderes discrecionales de la Administración, como un elemento para tener en cuenta en la ponderación de bienes y derecho constitucionales protegidos.

#### **4.4. El principio de legalidad**

En primer lugar, y con carácter previo, resulta crucial destacar que se considera infracción administrativa en materia turística a todas aquellas acciones u omisiones que se encuentran tipificadas en la ley. En consecuencia, y derivándose de la anterior premisa, es imprescindible incidir, por lo tanto, y para todos los supuestos, que para que una conducta pueda ser sancionada es indispensable que la acción u la omisión, en el momento es que se cometa, esté amparada y recogida en una ley como infracción administrativa, así queda exigido por el principio de legalidad. Dicho principio queda proclamado en el artículo 25 de la Constitución. Asimismo, se recuerda que el principio de legalidad de las sanciones administrativas integra: el mandato de reserva legal, el mandato de tipificación, la prohibición del *non bis in idem*, (que es la prohibición de doble sanción por la misma infracción) y la prohibición de irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables.

Por consiguiente, del principio de legalidad se infiere que para tipificar las infracciones y establecer las sanciones pertinentes, resulta necesaria una sustentación legal, es decir, una ley.

Por añadidura, el Tribunal Constitucional ha reconocido el principio de legalidad en multitud de sentencias, entre ellas se cita la sentencia 61/1991, señalando que, y cito textualmente: “el principio de legalidad comprende una doble garantía: la primera de orden material y alcance absoluto, tanto referido al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, es decir la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas, y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango, y

que este Tribunal ha identificado como ley en sentido formal, interpretando así los términos de legislación vigente del art. 25.1 C.E.”<sup>5</sup> (Nuño y Puerta, 2016).

#### **4.5. Escrito de alegaciones**

Partiendo del manual de Agustí Cerrillo Martínez de casos prácticos de las actividades turísticas propuestos en el plan docente y, teniendo en cuenta que rige el principio de antiformalismo con una carencia de forma estandarizada para redactar el escrito de alegaciones, se presenta el siguiente modelo:

### **ALEGACIONES EN TRÁMITE DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO**

#### **SANCIONADOR**

Don Carlos Benítez López, mayor de edad, de estado civil soltero, profesión empresario titular del D.N.I. número 46828451J, con domicilio en Reus, en la calle de Madrid número 35 comparezco y como mejor proceda en Derecho,

DIGO:

Que con fecha 4 de marzo de 2018 me ha sido notificada la resolución formulada por el Órgano Instructor por la que se me concede un plazo de 10 días para que a la vista del expediente proceda a alegar y presentar los documentos e informes que estime pertinentes.

Que por medio del presente escrito y dentro del plazo concedido vengo a presentar las siguientes:

ALEGACIONES:

PRIMERA. En ningún momento el bar “El Vermouth” operaba con como un bar-musical, sino como un bar, y cumplía escrupulosamente con los derechos

---

<sup>5</sup> No obstante y puntualizando el principio de legalidad, tal y como recoge Sentencia nº 26/1994 de Tribunal Constitucional, Sala 1ª, 27 de Enero de 1994, y cito textualmente “Con carácter excepcional se ha admitido flexibilizar esta exigencia formal, permitiendo la cobertura a una norma reglamentaria, en el caso de normativa preconstitucional (STC 219/1989), o en aquellos casos de remisión expresa de la norma legal a la reglamentaria si en aquella quedan suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica, naturaleza y límite de las sanciones a imponer (STC 3/1988).”

de explotación que se derivan de la licencia otorgada de bar. Se recuerda que, en el capítulo IV (*Regulación supletoria de determinados espectáculos públicos y actividades recreativas*) del anexo I del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas, se contempla que en las actividades de bar, restaurante, restaurante-bar o salón de banquetes, se puede realizar y cito textualmente: “*otras complementarias con música de fondo ambiental, de baile y otras actuaciones en directo, siempre que el local reúna las condiciones de seguridad y de insonorización, y esté debidamente autorizado. Esta actividad se puede llevar a cabo en un local cerrado o en espacios al aire libre*”. Por lo tanto, se alega que el bar no operaba como bar-musical, simplemente era música ambiental.

*SEGUNDA. No consta ningún aviso previo o queja vecinal derivada de dicha actividad, en consecuencia, no queda acreditada dicha molestia que proceda de la música ambiental del bar “El Vermouth”.*

*TERCERO. Se aporta adjunta la documentación técnica que contradice al informe del ingeniero municipal sobre el equipo de música que considera no autorizado. El equipo de música cuestionado está autorizado para operar con la licencia de bar, así se demuestra en los documentos que se aportan. Según se recoge en la Ordenanza de Medio Ambiente de algunas ciudades como Barcelona, “los bares con música en directo deberán tener un aislamiento acústico, un estudio de sonometría aprobado por un técnico y un aislamiento adecuado”. En concreto, el Bar “El Vermouth” cumple escrupulosamente con la Ordenanza de Medio Ambiente de Reus y corresponde al Grupo I – con menos de 90 decibelios.*

Por lo anteriormente expuesto,

#### SUPLICO:

Que, teniendo por presentado este escrito, junto con los documentos que se acompañan, se sirva admitirlo, y en su virtud tenga por formuladas las anteriores alegaciones al expediente sancionador nº 132008 y proceda a incorporarlas al mismo a los efectos de tenerlas en cuenta a la hora de dictar la resolución final.

Que se REVOQUE la sanción por considerarse que, tras las pruebas técnicas aportadas y el cumplimiento de la ley en concreto del Decreto 112/2010, no

existen fundamentos que sustenten que el bar “El Vermouth” estaba ejerciendo una actividad impropia de su licencia de bar.

Que se REVOQUE la pérdida de la autorización de la licencia del bar “El Vermouth”

En Reus, a 18 de marzo de 2018

Fdo. Carlos Benítez López

# CAPÍTULO 5

## Contratación turística: el transporte

## **5.1. Definición del contrato de transporte**

El contrato de transporte es aquel documento jurídico por el cual una persona, ya sea física o jurídica, se obliga a trasladar de un lugar a otro a una persona (contrato de pasaje) o una mercancía (contrato de mercancías) a cambio de una precio previamente acordado, es decir, de una contraprestación económica, en unas condiciones pactadas y por los medios de transporte (tierra, mar o aire) que las partes estipulen. Realizando un ejercicio de síntesis, se aprecia que el contrato de transporte de pasajeros exige un convenio entre las partes: el transportista y el viajero, alejando de esta definición al viajero que se introduce de forma clandestina en el transporte, que sería el polizonaje.

La anterior definición ampara a ambas modalidades transporte, de mercancías y de viajeros, y como denominador común y ejes transversales todos se caracterizan de tres elementos básicos: personales, reales y formales. En concreto, en el transporte de pasajeros los elementos personales serían el viajero, el transportista y los intermediarios en los contratos como las agencias de viajes. El elemento formal sería el billete y el elemento real sería el pago del precio (Zubiri de Salinas, 1999).

Legalmente, no se contempla en nuestro derecho una definición de transporte de personas. Los artículos (1601 y 1603) del Código Civil son muy parcos y establecen una escasa normativa aplicable al transporte. Además, el Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio, vagamente específica en su artículo 352 el contenido de los billetes o cartas de porte para los viajeros.

## **5.2. Obligaciones de las empresas navieras en caso de accidente y alegaciones para eximirse de la responsabilidad**

Tal y como queda recogido en el artículo 298 al 300, sección régimen de responsabilidad, de la Ley de Navegación Marítima (Ley 14/2014, de 24 de julio), el Convenio de Atenas (Convenio internacional adoptado el 13 de diciembre 1974 relativo al transporte de pasajeros y sus equipajes por mar) es aquel que regula de forma exclusiva la responsabilidad del transportista marítimo, derivada de la muerte o las lesiones corporales de un pasajero, y de pérdida o daños sufridos por el equipaje. Por añadidura, de los protocolos que lo modifican, de los que España sea Estado parte y de las normas de la Unión Europea.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Otro tipo de responsabilidades relacionadas en las que el transportista puede incurrir en referencia al contrato de transporte estipulado por las partes son: aquellas responsabilidades que surgen de la cancelación de viajes o escalas, de las tarifas o precios del transporte, del rango de calidad de los servicios a bordo, de la atención al pasajero, de las infraestructuras, el mantenimiento o equipamiento de las cabinas o camarotes

### **Obligaciones del transportista, la naviera, en caso de accidente:**

Según queda establecido en el artículo 3.1 del Convenio de Atenas de 1974 y el protocolo 1976, considera al transportista la obligación de asumir la responsabilidad de la muerte o las lesiones corporales producidas al pasajero, bajo dos condiciones; si dicha circunstancia concurre durante el trayecto y el pasajero demandante consigue probar dicho perjuicio durante el transporte (artículo 3.1), y si es imputable la culpa o la negligencia de dichos actos al transportista o a sus empleados y el pasajero lo puede probar. Finalmente, según se recoge en el artículo 3.3 del antedicho convenio, salvo prueba en contra, en caso de concurra el naufragio, el abordaje, la varada, la explosión, el incendio o la deficiencia del barco, automáticamente, se presume la culpabilidad del transportista. En referencia a los daños ocasionados al equipaje, se presume dicha culpa o negligencia, con independencia del suceso que ocasionase el daño o la pérdida, aunque el demandante deberá de demostrar que hubo culpa o negligencia.

### **Posibles alegaciones de la empresa naviera para eximirse de la responsabilidad:**

La naviera puede argumentar que el desagradable incidente es fortuito y no hay culpa o negligencia por parte del transportista o de sus empleados. Para ello, se puede intentar amparar en el artículo 3.1 y 3.2 del Convenio de Atenas 74/76 alegando que las lesiones ocasionadas de un pasajero solo serán responsabilidad de la naviera cuando el pasajero pueda probar la culpa o la negligencia del transportista o de sus empleados, y en este caso el transportista considera que no queda probada y acreditada la negligencia o la culpa.

## **5.3. Normativa para cuantificar la indemnización**

El artículo 298, sección régimen de responsabilidad, de la Ley de Navegación Marítima (Ley 14/2014, de 24 de julio), remite la cuestión de la responsabilidad al Convenio de Atenas de 1974 y su protocolo del 1976. No obstante, la responsabilidad por accidentes y daños personales se incorpora con efectos desde el 1 de enero de 2013 en el Reglamento (CE) número 392/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 sobre la responsabilidad de los transportistas de pasajeros por mar en caso de accidente.

---

contratados... Dichas responsabilidades del transportista quedan recogidas en el Reglamento de la UE 1.177/2010 y el Reglamento 392/2009 de la UE relativo a los derechos de los pasajeros que viajan por mar.

Cabe mencionar que los límites de la indemnización en caso de muerte o accidente han evolucionado significativamente. A continuación se realiza una breve síntesis de su evolución:

1. El convenio de Atenas de 1974 en su artículo 3 y su protocolo de 1976 marcan un máximo de 46.666 DEG (Derechos Especiales de Giro, [1 DEG equivale en la actualidad a 1,21€])
2. En el 2002 se realiza una Conferencia Diplomática Internacional que revisa el Convenio de Atenas 74/76. En ella participan 72 Estados miembros, Organizaciones observadoras y un miembro asociado de la O.M.I. En ella se formaliza el Protocolo de 2002 que introduce modificaciones en el Convenio de Atenas en el artículo 3.

Para el supuesto de muerte o lesiones de los pasajeros no causada por un suceso relacionado con la navegación (el caso objeto de estudio), el límite de responsabilidad del transportista queda establecido en todos los casos, aun cuando exista clara negligencia o culpa por su parte, en la cantidad máxima de 400.000 DEG [equivale a 485.331€] correspondiendo al transportado, el reclamante, la carga de la prueba de la lesión.

En consecuencia, y en base al Convenio de Atenas y al Protocolo de 2002, la norma aplicable que marca la indemnización es el reglamento 392/2009 en concreto en su artículo 7 sobre el límite de responsabilidad respecto de muertes y lesiones. En dicho artículo se recoge un umbral máximo de indemnización 400.000 DEG y cito literalmente: “La responsabilidad del transportista por la muerte o las lesiones de un pasajero en virtud del artículo 3 no excederá en ningún caso de 400 000 unidades de cuenta por pasajero en cada caso concreto. Si, conforme a la ley del tribunal que entienda en el asunto, se adjudica una indemnización en forma de renta, el importe del capital constitutivo de la renta no excederá de dicho límite”.

#### **5.4. Definición del seguro de accidentes turístico**

De forma general, se puede definir el contrato de seguro de accidentes turístico como aquel contrato que tiene por finalidad la prestación de indemnizaciones en caso de accidente que motiven el fallecimiento o la incapacidad del asegurado, en correspondencia de actividades que queden previstas y cubiertas en la póliza de seguro. En otras palabras, el contrato de seguro de accidentes obliga a una persona, el asegurador, a cambio de una prestación pecuniaria (prima), a indemnizar a otra persona, el asegurado,

dentro de unos parámetros estipulados previamente, los daños sufridos por un acontecimiento indeterminado.

Concretamente, el seguro de accidentes turístico trata de dar cobertura a riesgos que pueda sufrir un turista, algunos también comunes en personas que no realizan un viaje, fuera de su entorno habitual y en la práctica de determinadas actividades de esparcimiento fruto del propio viaje. En el caso de los viajes combinados, la agencia de viajes tiene la obligación de informar de la posibilidad de suscribir este tipo de seguros.

La Ley 50/1980, de 8 de octubre, es aquella encargada de regular el contrato de seguro que resulta aplicable con carácter general. No obstante, en caso de un seguro turístico la norma imperante es el Real Decreto 1060/2015, de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

## 5.5. El cumplimiento defectuoso y la fuerza mayor

Contexto:

- a) Accidente por una litera alta sin seguridad en un camarote que provoca una caída a un pasajero.
- b) La explosión de una caldera de un barco durante un crucero imposibilita realizar todas las visitas de un viaje contratado.

Un cumplimiento defectuoso del servicio prestado que no se puede amparar en motivos de fuerza mayor. Las obligaciones asumidas en el contrato no se han cumplido según lo estipulado, los intereses de las partes no se han satisfecho y se ha producido una “lesión de interés del acreedor” ya que la prestación no se adecua a lo pactado.

Está claro que existe una clara insatisfacción del acreedor, nuestros protagonistas, y que es imputable la responsabilidad del deudor, la agencia Viajes Aventura SA, porque la lesión de crédito ha sido debida a culpa (negligencia). El ejemplo es la falta de mantenimiento de las instalaciones, además, incluso, podría argumentarse el dolo al tener la voluntad de ofrecer menos visitas turísticas de las programadas sin argumentación y una calidad en los servicios de restauración claramente muy deficiente.

Tanto la culpa como la negligencia quedan amparadas en el artículo 1101 del Código Civil. La agencia intenta argumentar, aunque no lo prueba, para eximirse de su responsabilidad que son causas ajenas a su voluntad como caso fortuito o de fuerza mayor amparándose en artículo 1105 del Código Civil, sin embargo, aunque se entendiese la exposición de la caldera de fuerza mayor o caso fortuito (aspecto discutible), para saltarse

algunas escalas y la ausencia del aire acondicionado, no queda justificado plenamente la deficiencia del resto de servicios turísticos, la falta de mantenimiento y, mucho menos, la caída por falta de sujeción de la escalera.

En conclusión, las condiciones del contrato no se han cumplido y se presume, por los antecedentes del caso, que el deudor sí ha concurrido en negligencia o dolo. Asimismo, y de forma complementaria, se recuerda el artículo 152 TRLCU de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias como el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre que los usuarios turísticos deben recibir información, objetiva, veraz y precisa en relación a las condiciones y las prestaciones de los servicios que se ofrecen por parte de las agencias. Por un lado, se recuerda el artículo 162 TRLCU que establece que el organizador y el detallista responden de la ejecución deficiente del viaje combinado, en función de su ámbito de intervención en el viaje.

## **5.6. El acuerdo amistoso para eludir la sanción**

El mecanismo para poder llegar a un acuerdo “amistoso” con nuestros clientes insatisfechos que sirve para eludir el procedimiento sancionador y la posible sanción se llama contrato de arbitraje.

El arbitraje consiste en una fórmula o instrumento extrajudicial para resolver las quejas y las reclamaciones de los usuarios o consumidores, en este caso turistas, orientado a las empresas turísticas y que funciona como alternativa a la Administración de justicia. Se caracteriza por ser voluntario, rápido, eficaz, gratuito y por tener ejecutividad (laudo de obligado cumplimiento).

Está previsto en el artículo 57 TRLCU que desarrolla el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, que regula el Sistema Arbitral de Consumo. Así se aprecia ya en su artículo 1.2 una definición muy clarificadora del arbitraje como y cito textualmente: “el arbitraje institucional de resolución extrajudicial, de carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes, de los conflictos surgidos entre los consumidores o usuarios y las empresas o profesionales en relación con los derechos legal o contractualmente reconocidos al consumidor”.

Es interesante aclarar que, tras la derogación de la Ley 26/1984 General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, el Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, que aprueba el texto refundido de la nueva Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios establece en sus artículos 57 y 58 los principios rectores del Sistema Arbitral de Consumo.

En la actualidad, en lo no previsto por las antedichas normas, es de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje. En cuanto a la solicitud de arbitraje electrónico y los actos que se realicen por vía electrónica prima la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

El intermediario no es un juez, sino juntas arbitrales de consumo que son órganos administrativos de gestión del arbitraje de consumo. Las juntas arbitrales se organizan con carácter nacional, territorial o sectorial. La junta arbitral nacional se encarga de conflictos de los consumidores que superan el ámbito autonómico, en nuestro caso, será una junta arbitral territorial que puede ser de ámbito municipal, de mancomunidad de municipios, provincial y autonómico. Las juntas se componen por un presidente y un secretario (personal de las Administraciones Públicas) y serán designados por la administración de la que dependa la junta.

Dentro de cada junta arbitral, se integran uno o varios colegios arbitrales compuestos por tres árbitros acreditados, el presidente y el secretario (personal de la Administración y licenciados en derecho), un representante de las asociaciones de consumidores y usuarios, y otro de las organizaciones empresariales o profesionales (artículo 20 del Real Decreto 231/2008).

Finalmente, es interesante destacar que siempre que concurra un común acuerdo entre las partes, se podrá designar un presidente del colegio arbitral distinto del árbitro propuesto por la Administración Pública, cuando la especialidad de dicha reclamación así lo requiera o en el supuesto de que la reclamación vaya dirigida contra una entidad pública vinculada a la Administración.

Dicho convenio arbitral expresa la voluntad de las partes de resolver las controversias surgidas en una relación jurídica de consumo. Nuestros amigos pueden informarse en organizaciones dedicadas a la defensa de los consumidores como la OCU o FACUA y en la normativa específica el Real Decreto 231/2008.

Una vez informados, para que se ponga en marcha dicho procedimiento es necesaria la formalización de un convenio arbitral entre las partes implicadas, éste puede haberse formalizado mediante una cláusula contractual del contrato entre ambas partes, en caso contrario nuestros interesados deben dirigir su intención y solicitud de arbitraje ante la junta arbitral de consumo pertinente de forma personal o mediante una asociación de consumidores por escrito o vía electrónica, así lo dispone el artículo 34 Real Decreto 231/2008.

La solicitud de arbitraje deberá reunir algunos requisitos como: el nombre y apellidos, domicilio y nacionalidad del solicitante (o del representante), el nombre, apellidos y razón

social del demandado o cualquier otro dato que permita la identificación completa del reclamado. Además de una breve descripción de los hechos que motivan la controversia, las aspiraciones del reclamante, la cuantía y los hechos y fundamentos en que argumenta dicha pretensión. La solicitud finalizará con lugar, fecha y firma (se incluye la posibilidad de la firma electrónica).

El siguiente paso es que la solicitud de arbitraje sea admitida a trámite por el presidente de la Junta Arbitral de Consumo, éste puede inadmitirla si considera que resulta infundada o no se aprecia afectación de los derechos y legítimos intereses económicos de los consumidores o usuarios.

Nuestros protagonistas tendrán derecho a acudir al proceso de arbitraje (voluntario, rápido, gratuito, eficaz y de obligado cumplimiento por las partes) ya que la empresa Viajes Aventura SA está adherida al sistema de arbitraje como vía de resolución de conflictos que le puedan plantear sus clientes, así se infiere del contrato entre las partes y de los distintivos en el establecimiento. (Los protagonistas, que son muy previsores, se cercioraron de ello al consultar el Registro Público de empresas adheridas al Sistema Arbitral de Consumo que gestiona el Instituto Nacional de Consumo).

La principal obligación de las partes es de respetar la ejecutividad del laudo que será vinculante y de obligado cumplimiento, además de seguir el procedimiento respetando la normativa.

Se recuerda que la actuación del sistema de arbitraje finaliza con una resolución extrajudicial motivada, de carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes. Tal y como se recoge en el artículo 43 de la Ley de Arbitraje 60/2003, dicha decisión del colegio arbitral tiene el nombre de laudo y su fuerza jurídica es igual a la de una sentencia. Existen tres tipos de laudos, el estimatorio (se admiten las pretensiones del reclamante), el estimatorio parcial (se admiten algunas de ellas), y el desestimatorio (no se admiten sus pretensiones). También es posible finalizar con un laudo por acuerdo entre las partes (laudo conciliatorio). En conclusión, los protagonistas deben saber que no es posible impugnar el laudo, que el laudo firme produce efectos de *res iudicata* (cosa juzgada) y frente a este laudo únicamente podrían solicitar la revisión conforme a lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Civil para las sentencias firmes.

Complementariamente a lo antedicho, y tal y como se recoge en los artículos del 40 al 45 de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, aunque no es posible la impugnación del laudo, existiría la posibilidad de anularlo siempre y cuando concurran los siguientes supuestos, ya tasados, en el plazo de dos meses desde la emisión del dicho laudo. Que serían: que no exista convenio arbitral o que no sea válido, que no se haya notificado la designación de un árbitro o de las actuaciones arbitrales, que los árbitros hayan resuelto cuestiones no

sometidas a su decisión, que la designación de los árbitros o el procedimiento arbitral no se ajuste entre las partes o a la Ley, que los árbitros resuelvan cuestiones ajenas y no susceptibles de arbitraje o que el laudo sea contrario al orden público.

Finalmente, se recuerda a los protagonistas que a cualquiera de las partes que incumpla el laudo dictado se le podrá instar a su cumplimiento forzoso, es decir su ejecución, de igual forma como ocurre con las sentencias de los tribunales.

# CAPÍTULO 6

## Bibliografía

- Arcarons Simón, R. (1999). *Manual de derecho administrativo turístico*. Síntesis.
- Blanquer Criado, D. V. (1999). La publicación del contrato de hospedaje. En D. V. Blanquer Criado (Coord.). *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*. Tirant lo Blanch, 297-336.
- Carrillo de la Rosa, Y. y Pereira Blanco, M. J. (2017). Principio de proporcionalidad, argumentación jurídica y potestad discrecional de la administración pública: análisis desde los límites a los derechos y garantías fundamentales. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 18, 65-83.  
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6076804.pdf>
- Fernández, S. (12 de enero de 2017). España recibió 75,3 millones de turistas en 2016. *El Mundo*.  
<https://www.elmundo.es/economia/2017/01/12/587751a246163f6d518b4600.html>
- Font Urgell, X. (2002). *La gestió pública del turisme a Catalunya: El paper de la Diputació de Barcelona* (Trabajo de investigación [inédito]). Universitat de Barcelona.
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2021). Última Nota de prensa. Cuenta satélite del turismo de España. Año 2021.  
[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica\\_C&cid=1254736169169&menu=ultiDatos&idp=1254735576863](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica_C&cid=1254736169169&menu=ultiDatos&idp=1254735576863)
- La Diputación de Castellón coordina 115 acciones turísticas con la Generalitat (3 de marzo de 2016). *El Mundo*.  
<https://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2016/03/03/56d87ae6e2704e07048b466a.html>
- López Palomeque, F. (2004). La gestión pública del turismo en Cataluña. Organización política y turística de la administración autonómica. *Investigaciones Geográficas (Esp)*, 34, 5-27.  
<https://www.redalyc.org/pdf/176/17603401.pdf>
- Melgosa Arcos, F. J. (2003). “La constitución española y el turismo”. En M. Balado Ruiz-Gallegos (dir.), J. A. García Regueiro (dir.), J. López de Lerma (coord.), A. Prada Presa (coord.) y A. Rubiales Torrejón (coord.). *La Constitución Española de 1978 en su XXV aniversario*. J. M. Bosch Editor: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Melgosa Arcos, F. J. (2011). Directiva de servicios y turismo: aproximación a la incidencia de la directiva de servicios en el marco jurídico del turismo español. *Noticias de la Unión Europea*, 317, 47-72.

Nuño Jiménez, I. y Puerta, F. S. (2016). Derecho administrativo sancionador. Principios de la potestad sancionadora. *Gabilex. Revista del gabinete jurídico de Castilla la Mancha*, 5, 1-34.

[https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160418/de\\_recho\\_administrativo\\_sancionador\\_irene\\_nuno.pdf](https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160418/de_recho_administrativo_sancionador_irene_nuno.pdf).

Pérez Guerra, R., Ceballos Martín, M. M., Llodrà Grimalt, F., Peguera i Poch, M., Roca Fernández-Castanys, M. L. y Vilasau Solana, M. (2006). *Derecho de las actividades turísticas*. Editorial UOC.

Pérez, R. (26 de agosto de 2013). El precio de un Estado «clonado»: más de 1.500 millones en entes duplicados. *ABC*.

<https://www.abc.es/espana/20130826/abci-duplicidad-administraciones-publicas-201308251934.html>

Precintado un hotel en Barcelona que llevaba años sin licencia (12 de diciembre de 2017). *La Vanguardia*.

<http://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20171212/433592296412/precinta-n-un-hotel-de-barcelona-que-llevaba-anos-funcionando>

Rodríguez Arana, J. (2008). Sobre la distribución de competencias en materia de turismo. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 32, 369-406.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2859887.pdf>

Salgado Castro, A. (1997). “La distribución de competencias en materia de turismo. El turismo en la Comunidad Autónoma de Aragón. Una propuesta”. En J. Tudela Aranda (Dir.). *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*. Diputación Provincial de Huesca.

Zubiri de Salinas, M. (1999). El transporte de personas. En J. Bermejo Vera (Coord.). *El derecho de los transportes terrestres*. Cadecs, 297-334.