

Lección 1ª. Introducción de la regulación administrativa del turismo



Curso 2016-2017



¿Por qué una regulación administrativa del Turismo? (I)

- [HECHO] Por la abundancia de normas que contemplan las actividades turísticas y que presuponen la presencia de una Administración (clasificación de establecimientos, inspecciones de calidad, sanciones por incumplimientos).
- La existencia de esta normativa del turismo se justifica por la extraordinaria relevancia económica, social, política, etc., del turismo.
- [INTERÉS PARA LA ACTIVIDAD TURÍSTICA] Estas normas constituyen
 - Unos límites a las posibilidades de actuación de los agentes y operadores turísticos garantizados eventualmente con sanciones (multas) o reducción de la reputación
 - Un factor de seguridad y calidad para el turista
 - De ahí su importancia
- [NATURALEZA] Su sentido, organización y funcionamiento requiere conocimientos específicos que son jurídicos.



¿Por qué una regulación administrativa del Turismo?

- [DIFICULTADES] Ahora bien, la exposición jurídica de este problema presenta las siguientes dificultades
 - Constituye un dominio de un sector profesional específico
 - La finalidad de la asignatura no puede ser comprimir la formación jurídica total para su tratamiento
 - Sino la exposición de aquéllos aspectos que sean más relevantes para los profesionales del turismo
 - Entender cómo funciona y conocer los límites fundamentales de su actividad
 - Sin sustituir la necesaria colaboración de los profesionales jurídicos cuando la gravedad de un problema de esta naturaleza lo requiera
 - Los ciudadanos carecen de una formación inicial o básica en materia de DERECHO > por ello es aconsejable partir de una experiencia.



¿De qué se ocupa el Derecho?

- La palabra “Derecho” tiene diferentes acepciones y perspectivas, fundamentalmente: (1) **OBJETIVO** (p.e. el Derecho español) = conjunto de previsiones formalizadas como jurídicas que ordenan una sociedad; (2) **SUBJETIVO** (p.e. “Derechos a la educación”) = pretensiones de un sujetos protegidas jurídicamente; (3) **JUSTICIA** = principios o valores asumidos por una comunidad (¡No Hay derecho!) – existen otros órdenes orientadores de la conducta (ética, moral, deontología) que interactúan con el derecho pero que no son DERECHO
- El **DERECHO OBJETIVO**: (1) presupone una pluralidad de elementos (normas); (2) que deben cumplir unas condiciones **FORMALES** (p.e. la Ley requiere estar aprobada por el Parlamento y publicada) y **MATERIALES** (adecuación a principios de justicia definidos en la Constitución) para tener **VALOR JURÍDICO**, (3) tienen que tener **RELEVANCIA** (el derecho sólo se ocupa de temas que tienen importancia para ser contemplados desde la perspectiva del derecho) **SOCIAL** (que afecta a más de un sujeto/alteridad); (4) el fin del derecho es la organización para la previsión de conceptos – **EL DERECHO ES ORDEN** – Teoría de sistemas / Ordenamiento jurídico
- **ORDENAMIENTO**
 - Descripción (1) pluralidad de elementos ordenados (**SISTEMA**); (2) cuyo objeto es organizar la sociedad, (3) para el mantenimiento de la paz social / seguridad, (4) con pretensión de aplicación material o real.
 - Propiedades/postulados emergentes del organización del Ordenamiento= **UNIDAD, PLENITUD Y COHERENCIA**

Introducción a las fuentes del derecho: La Constitución.

- Unos elementos fundamentales son las normas y principios jurídicos que recogen en los que se denomina FUENTES (origen) DEL DERECHO.
- Las FUENTES del derecho son FORMAS de manifestación del Derecho que permiten: (1) reconocer a un mandato como jurídico, (2) indicar su posición y valor en el conjunto del ordenamiento.
- La Fuente suprema y principal es la CONSTITUCIÓN como decisión de una comunidad de organizarse jurídicamente. Por este motivo las CONSTITUCIONES contienen:
 - la decisión de fundarse/organizarse (1 CE),
 - la DISTRIBUCIÓN–en España tanto en el PLANO FUNCIONAL (legislativo, ejecutivo, judicial) como TERRITORIAL (Estado, Comunidades autónomas, Administraciones públicas) con previsión de apertura al plano supranacional (reconocimiento del derecho internacional – integración de procesos de integración supranacional – UE)- ORDENACIÓN -objetivos y actividades que impone la Constitución (9.2 CE y Principios rectores de la política social y económica) y LIMITACIÓN – derivada de la propia descripción del poder y del reconocimiento y protección de unos derechos libertades inherente a los ciudadanos y los grupos en los que se integran)
 - La FORMA y CARACTERÍSTICAS del ejercicio del poder incluido el NORMATIVO.
 - Esta función de fundamento (manual de instrucciones) dispensa un papel fundamental como pauta de control del poder: (1) es fundamento de validez de ejercicio (LEGITIMACIÓN) y (2) por ello, LÍMITE cuya infracción supone la expulsión del mundo jurídico (INCONSTITUCIONALIDAD, INVALIDEZ)
 - Los principios de publicidad e irretroactividad (9.3 CE)



Introducción a las fuentes del derecho:.

- La LEY es la fuente del derecho inmediatamente inferior a la Constitución – superior al reglamento.
 - Norma aprobada por el parlamento por el procedimiento
 - Hay una gran variedad LEYES: (1) Estatales: Ley Orgánica, Ley ordinaria, Ley básica; (2) Autonómicas.
 - Todas tienen el mismo rango se diferencian por la materia o su función.
 - Se asimila a la LEY:
 - APROBADOS POR EL GOBIERNO (1) Reales Decretos-Legislativos; (2) Decretos-Leyes
 - TRATADOS, CONVENIOS Y ACUERDOS INTERNACIONALES
 - DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: (1) Derecho originario: Tratados; (2) Derecho derivado: Reglamentos, Directivas (PRINCIPIOS DE COMPETENCIA, PRIMACÍA Y APLICACIÓN DIRECTA)
 - CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD y CONTROLES COMUNITARIOS
- REGLAMENTO: norma emanada desde la Administración pública con rango inferior a la Ley.
 - Características: (1) norma; (2) la aprueba el Gobierno-Administración. (3) En materias reservadas a la Ley solo colaboración con la Ley, (4) Jerarquía: rango inferior a la Ley – (5) los reglamentos también se ordenan por jerarquía, materias y funciones



Introducción a las fuentes del derecho: otras fuentes e instrumentos complementarios.

- **OTRAS FUENTES**

- **La costumbre:** (1) conducta (2) reiteración (3) convicción que se está cumpliendo una norma.
- **Los Principios Generales del Derecho:**
 - Decisiones fundamentales del ordenamiento normativamente tipificadas o no.
 - Los PGD: (1) reconocidos en la Ley – valor de la norma que las recoge; (2) no recogidos en la legislación.
 - Funciones: (1) orientadora; (2) integradora y (3) de control
- **Las Sentencias del TC que anulan normas con rango de Ley**

- **Elementos complementarios**

- **Jurisprudencia:** (1) criterio reiterado del (2) TS, (3) en la aplicación de normas
- **Precedente**

Esquema general de las Fuente del Derecho

Ordenamiento estatal. [SOBERANIA NACIONAL, CONSTITUCION → ASPECTOS FORMALES Y MATERIALES → SUPREMACÍA]		DERECHO ORIGINARIO	
		DERECHO DERIVADO	Reglamentos Directivas Decisiones Tipificados No tipificados
Orden Comunitario. [PRIMACIA, EFECTO DIRECTO, ATRIBUCION, SUBSIDIARIEDAD]		Aereo	
		CONSTITUCIÓN	
LEY. [VALOR DE LEY → reserva de Ley; FUERZA DE LEY → jerarquía]		ESTATAL [COMPETENCIA: Materias reservadas (149.1 CE) + Derechos fundamentales + residual (149.3 CE); - materias delegadas (LO o LM); armonización]	
REGLAMENTO		FORMAL [SE HACE EN EL PARLAMENTO; Iniciativa, tramitación, aprobación, promulgación y publicación]	
GENERALES		ORDINARIA [Competencia + función]	ORGANICA [Competencia, y mayoría absoluta del congreso]
AUTONOMICOS		DECRETOS LEYES DECRETOS LEGISLATIVOS	DDFF ESTATUTOS DE ATONONMIA DELEGACION O TRANSFERENCIA. POLICIAS LOCALES Y AUTONÓMICAS
LOCALES		FORMALES COMPETENCIA MATERIAL (FUNCIONAL)	ORG. TERRITORIAL OTRAS REGIMEN ELECTORAL LEYES MARCO LEYES DE ARMONIZACION LEGISLACION BASICA HACIENDAS LOCALES
OTROS		ORDINARIAS DELEGADAS ARMONIZADAS DESARROLLO OTRAS	PRESUPUESTOS PLANES DECRETOS LEGISLATIVOS
Normas internacionales		Independientes Derivados	ORG. TERRITORIAL OTRAS
Independientes		Delegados Ejecución Remitidos	ESTADUTOS DE ATONONMIA DELEGACION O TRANSFERENCIA. POLICIAS LOCALES Y AUTONÓMICAS
Derivados		Delegados Ejecución Remitidos	DELEGACION O TRANSFERENCIA. POLICIAS LOCALES Y AUTONÓMICAS
Independientes.		Delegados Ejecución Remitidos	DELEGACION O TRANSFERENCIA. POLICIAS LOCALES Y AUTONÓMICAS
Pleno		Ordenanzas Reglamento de régimen interior Bandos Decretos	DELEGACION O TRANSFERENCIA. POLICIAS LOCALES Y AUTONÓMICAS
Alcalde		Ordenanzas Reglamento de régimen interior Bandos Decretos	DELEGACION O TRANSFERENCIA. POLICIAS LOCALES Y AUTONÓMICAS
Otros		Ordenanzas Reglamento de régimen interior Bandos Decretos	DELEGACION O TRANSFERENCIA. POLICIAS LOCALES Y AUTONÓMICAS
Otras fuentes del Derecho		Principios generales del Derecho	
Jurisprudencia del TC		Jurisprudencia del TC	
Costumbre		Costumbre	
Jurisprudencia En general		Jurisprudencia En general	
Precedentes		Precedentes	

El principio de legalidad

- Sujeción a la Ley (9.1 CE): (1) extensión a todas las normas (CE-Ley-Reglamento-Costumbre-PGD); (2) Obligación general de cumplimiento
- Creación de derechos y obligaciones – Reserva de Ley.
- Garantía última: el poder judicial.



B. RELEVANCIA DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA



Relevancia social de la actividad turística

- a. En la economía, mundial, regional, nacional, local
 - En si misma
 - Impacto en indicadores económicos
- b. Dentro de otros aspectos
 - Social: (1) relevancia del OCIO y el DESCANSO; (2) realización de otros fines sociales como la SALUD, acceso a la CULTURA, DEPORTE.
 - Cultural: impacto sobre bienes culturales, sobre la diversidad cultural, financiación de la cultura, turismo cultural
 - Ambiental: impacto sobre el bienes naturales, protección, acceso.
 - Seguridad
 - Urbanística
- => Atención del derecho
 - organización y previsión de esos impactos
 - política propia (1) La política turística; (2) Medidas de política turística



Relevancia del Derecho para la actividad turística

- El Derecho incide en la actividad turística
 - Como cualquier actividad social: precisa utilizar los medios jurídicos para el cumplimiento de sus actividades -> están sujetos a la regulación jurídica correspondiente
 - El turismo genera problemas específicos o propios que requieren soluciones propias
- Temas específicos
 - a. Régimen de los recursos turísticos
 - b. Organización de actividades
 - c. Seguridad del turista



A. ¿Existe un derecho del turismo?

- 1) Posibilidades derivadas de la creación de una rama jurídica -
 - Principios de organización y racionalización propios
 - Sistematización alrededor de una problema.
- 2) Necesidad de un derecho turístico
 - Ya se ha llamado la atención de la mutara relevancia entre el turismo y el derecho ¿tratamiento autónomo?
 - En los planes de estudio se dedica una especial atención a los problemas jurídicos
 - Uc3m
 - » [Introducción al Derecho Patrimonial.URL](#)
 - » [Regulación Administrativa del Turismo.URL](#)
 - » [Contratación en el Sector Turístico.URL](#)
 - » [Derecho de la Empresa Turística.URL](#)
 - » [Relaciones Laborales en el Sector Turístico.URL](#)
- 3) Posibilidad de un derecho del turismo tiene importantes problemas
 - Transdisciplinariedad (Derecho público - Derecho privado), tiene prácticamente incidencia en todas las “ramas” del Derecho (Civil, Mercantil, Administrativo, Fiscal, laboral, etc.)
 - La dificultad misma de la definición de lo que es turismo



B. La delimitación jurídica del turismo como problema

- 1) El concepto de turismo:
 - horizontalidad y diversidad de intereses en presencia
 - Sector económico
 - Problemas asociados (seguridad, transporte, sanidad, etc.)
 - Objeto: turista, recursos y actividades
- 2) Apuntes históricos sobre el derecho turístico
 - + - Remotos
 - Fuero de Cuenca (1189-1190) Camino de Santiago: normas sobre hospedaje (consumo, no pago; pago por bestia); sanciones (huésped lesionado, o muerto).
 - Leyes de los Reyes católicos: tasas y condiciones de trato a los huéspedes.
 - SXVIII: medidas de control sobre el hospedaje, medidas de sanitarias y de seguridad (extranjeros)
 - Finales del S XIX y primera década del SXX: policía administrativa (licencia); sanitaria; de fronteras
 - + - El turismo como factor de desarrollo económico
 - Etapa desarrollista (1950-1980) Política favorecedora del turismo como fuente de ingresos. Protección de visitantes extranjeros, regulación de las profesiones turísticas, normación de las clases de empresas turísticas, potenciación de infraestructuras, ordenación del territorio turístico.
 - Ley de competencias turísticas de 1963. Centralización: el papel del Ministerio de Información y Turismo. Decreto de 1965 sobre el estatuto de empresas turísticas. Ley de régimen Local de 1950.
 - Constitución de 1978. Descentralización.



1) EL CRITERIO DE DEFINICIÓN JURÍDICA DEL DERECHO TURÍSTICO



Teórico

- Lingüístico: Diccionario de la lengua española: **1.** Actividad o hecho de viajar por placer; **2.** Conjunto de los medios conducentes a facilitar estos viajes; **3.** Conjunto de personas que realiza este tipo de viajes. (The Shorter Oxford English Dictionary (1800 y 1811): a) Turista: persona que hace una o más excursiones, especialmente alguien que hace esto por recreación; alguien que viaja por placer o cultura, visitando varios lugares por sus objetos de interés, paisaje, etcétera. b) Turismo: la teoría y la práctica de viajar, viajando por placer).
- Doctrinal (autores) – existe una gran variedad de conceptos dependiendo del tiempo, del campo de estudio, etc.

Estadístico: Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo 2008 (Naciones Unidas)

- 2.9. Un visitante es una persona que viaja a un destino principal distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a un año, con cualquier finalidad principal (ocio, negocios u otro motivo personal) que no sea ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitado. Estos viajes realizados por los visitantes se consideran viajes turísticos. El turismo hace referencia a la actividad de los visitantes.
- 2.13. Un visitante (interno, receptor o emisor) se clasifica como Turista (o visitante que pernocta) si su viaje incluye una pernoctación, o como visitante del día(o excursionista) en caso contrario.
- 2.21. El entorno habitual de una persona, concepto clave en turismo, se define como la zona geográfica (aunque no necesariamente contigua) en la que una persona realiza sus actividades cotidianas habituales
- 2.30. Los viajes realizados por visitantes son viajes turísticos.



NORMATIVA

- Ley de 1963: movimiento y estancia de personas fuera de su domicilio habitual por motivos diferentes a los laborales.
 - •Se critica: su connotación sociológica más que jurídica.
 - •La dificultad de verificar las motivaciones
 - •La amplitud de la noción.
- Decreto de 1965: "actividad turística privada: aquellas que de manera directa o indirecta se relacionen o puedan influir sobre el turismo, siempre que consistan en una prestación de servicios para el turista". "empresa turística: hotelería, alojamientos de carácter no hotelero, agencia de viajes, información turística, etc."
- Normativa autonómica, no da definición general, sino que se deduce de la confluencia de dos elementos: subjetivos (sujetos turísticos) y objetivos (los recursos turísticos).
 - •Ley aragonesa del turismo (Ley 6/2003, de 27 de febrero, modificada por la ley 3/2010). Actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos a su entorno habitual, por un periodo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, negocios u otros motivos.



Definición del turismo

- Actividad turística es aquella definida por la ley como tal y es ejercitada por las empresas turísticas.
- Def. del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones:
- Subsector de la actividad económica
 - OBJETIVO: Basada en la prestación y recepción (por el usuario turístico) de servicios de alojamiento, transporte, manutención y distracción
 - CONDICIÓN DE PRESTACIÓN: Mediante precio
 - TERRITORIAL: Por fuera del domicilio
 - TEMPORAL: Con carácter no habitual
 - SUBJETIVO: En establecimientos abiertos al público



1.3. REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO



A. Nociones generales sobre Derecho administrativo

- 1) La AP es la parte del poder ejecutivo encargado de aplicar la Ley
 - Papel del Estado en la Sociedad > realización del interés general
 - Ese interés general se realiza
 - Funcionalmente > Derecho
 - Institucionalmente > Organización
 - Organización se diversifica en relación con las funciones
 - Legislativa
 - Ejecutiva
 - Judicial
 - La ejecutiva: Gobierno y Administración
- 2) La creciente asignación de funciones y actividades > HAN JUSTIFICADO LA DIFERENCIACIÓN DE UNA RAMA DEL DERECHO
- 3) El Derecho administrativo se caracteriza
 - a. Institucionalmente: la presencia directa o indirecta de la AP (derecho estatutario)
 - b. La gravedad del interés general
 - Legalidad
 - Vicariedad
 - Eficacia



B. La actividad turística como objeto de regulación administrativa

- 1) Le regulación del turismo / actividad turística > remisión a los problemas de delimitación material
- 2) Naturaleza
 - Derecho público
 - Interno
- 3) Contenido
 - El estatuto del turismo: políticas turísticas y estatuto del turista
 - Los recursos turísticos
 - Régimen de actividades
 - Disciplina turística