

José L. Rivero Ysern

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Sevilla*

Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del turismo en Andalucía

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. UN CONCEPTO HORIZONTAL DEL TURISMO. 3. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS. 4. EL MUNICIPIO TURÍSTICO. 5. DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS USUARIOS Y EMPRESAS TURÍSTICAS. 6. LA ORDENACIÓN DE LA OFERTA TURÍSTICA. 7. DE LA INFORMACIÓN TURÍSTICA. 8. DE LA INSPECCIÓN TURÍSTICA. 9. RÉGIMEN SANCIONADOR DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA.

1. INTRODUCCIÓN

El *BOJA* número 151, de 30 de diciembre, publica la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía, de la que pretendemos en estas páginas dar noticia y breve comentario.

La ley constituye uno de los textos de mayor importancia elaborados por el Parlamento andaluz al dar tratamiento al primer sector económico de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La ley surge al amparo de la competencia exclusiva que sobre promoción y ordenación del turismo reconoce a la Comunidad Autónoma el artículo 13.17 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Por otra parte, el artículo 12.3º. del referido Estatuto declara al turismo objetivo institucional de la Comunidad Autónoma.

El Parlamento andaluz, a la vez que ejerce sus competencias, pone fin con este texto a la dispersión normativa (normas estatales y autonómicas) que daban tratamiento al sector turístico en Andalucía.

2. UN CONCEPTO HORIZONTAL DEL TURISMO

El capítulo primero de la ley es el dedicado a las definiciones. La ley adopta un tratamiento horizontal del sector en su capítulo primero. Para la ley, lo definitorio de los servicios turísticos es «aquel desplazamiento de la residencia habitual motivado por razones distintas a las de carácter laboral».

Los recursos turísticos son «los bienes materiales y manifestaciones diversas de la realidad física geográfica social o cultural de Andalucía susceptibles de generar corrientes turísticas con repercusiones en la situación económica de una colectividad». La actividad turística es ese conjunto de «servicios prestados o susceptibles de ser prestados a los usuarios turísticos y a aquellos otros que los demanden con el propósito o el resultado de atender alguna necesidad de éstos derivada de su situación, actual o futura, de desplazamiento de su residencia habitual, así como las actuaciones públicas en materia de ordenación y promoción del turismo».

En resumen, el turismo es un factor de desarrollo económico de primer orden y, a la vez, un factor de conocimiento y también de desarrollo de la cultura de un pueblo. Con el debido respeto a la cultura andaluza y con respecto al principio de sostenibilidad, Andalucía se presenta, a la hora de su promoción, como destino turístico integral.

3. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS

El tratamiento horizontal de la materia turística que realiza, como hemos visto, la ley conlleva implicar a distintas administraciones en la tarea. A ello dedica la ley su título segundo. Sin entrar a examinar la organización administrativa específica, merece especial mención el tratamiento de las relaciones interadministrativas y del municipio turístico.

En cuanto a la primera de las cuestiones, la ley quiere servir de marco a un sistema de relaciones entre las distintas administraciones situadas en el territorio andaluz presididas por los principios de coordinación, cooperación, colaboración y descentralización, respetando, a su vez, la autonomía institucional de los entes locales y potenciando el papel de los municipios. Se respeta el sistema de definición de las competencias locales y de garantía de la autonomía institucional previsto en la Ley de régimen local, sin perjuicio de establecer unas facultades de coordinación. Señala en este sentido el apartado segundo del artículo quinto de la ley que el Consejo de Gobierno podrá coordinar el ejercicio de las competencias de las entidades locales en materia de turismo en los términos previstos en el artículo 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local. A tal efecto, podrá definir los objetivos de interés autonómico y determinar las prioridades

de acción pública en relación con la actividad turística a través de los correspondientes instrumentos de planificación, previa audiencia de los entes locales afectados, directamente o a través de las entidades que les representen. La coordinación se llevará a cabo en relación a los respectivos ámbitos de competencia sin afectar en ningún caso a la autonomía de las entidades locales.

La fundamentación legal de este texto se encuentra, como decimos, en la Ley Básica de Régimen Local –art. 59.1– que dispone que las Leyes de las Comunidades Autónomas reguladoras de los distintos sectores de la acción pública podrán atribuir al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias (propias). La coordinación –añade la Ley estatal– se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia determinada de los intereses comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. Las Entidades Locales deben ejercer, según la Ley Básica estatal, sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes antes referidos. A modo de compensación, la Ley Básica añade –art. 58.2– que las Comunidades Autónomas deben otorgar a las Administraciones restantes una participación en su elaboración que permita armonizar los intereses públicos afectados.

En este sentido, la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, de relaciones con las Diputaciones Provinciales, dispone –art. 7– que, en aquellas materias de interés general para la Comunidad Autónoma, podrá ésta coordinar los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, mediante la definición de objetivos y la determinación de las prioridades que deben tener en cuenta las Diputaciones Provinciales en la elaboración de sus planes respectivos. Asimismo, la propia Ley 11/1987 añade que en la fijación de dichos objetivos y prioridades participarán las Diputaciones Provinciales andaluzas. Por su parte, la Ley 3/1983, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma –art. 27.2–, añade que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma asume la superior coordinación de la actuación de las Diputaciones, en lo que se refiere a sus competencias específicas, en materia de interés general para Andalucía.

4. EL MUNICIPIO TURÍSTICO

La ley dedica el capítulo segundo del título segundo a un tema de gran trascendencia en todas las Comunidades Autónomas y muy especialmente en la andaluza: el municipio turístico.

Todos hemos conocido y padecido –o disfrutado– este tipo de municipio que se caracteriza a grandes rasgos por presentar una gran afluencia turística en ocasiones concretas, lo que trae consigo unos problemas de difícil solución derivados del hecho de que esta población de no residentes reclama de la Administración la prestación de una serie de servicios específicos –higiene, seguridad, protección civil, oferta cultural, etcétera–, cuya efectiva atención es fundamental para continuar teniendo esta afluencia. Muchos de estos servicios presentan una caracterización propia de las demandas turísticas que no concurren en el municipio sin estas características, como puede ser la necesidad de autobuses para los desplazamientos a las zonas con mayor atractivo turístico en los alrededores de estos municipios (playas, paisajes); mayor atención a los servicios de hostelería, tratamiento y vigilancia de playas y costas etcétera.

El problema que presentan estos municipios, como señala GONZÁLEZ FUSTEGUERAS, «La regulación del municipio turístico: el caso andaluz», en *La gestión de la calidad del municipio turístico*, cuarto seminario del foro permanente turismo y municipio celebrado en el Centro internacional del turismo de Andalucía, Marbella, Málaga, 1998) es doble: de un lado, la mayoría de los servicios de prestación obligatoria no son repercutibles en los usuarios y, de otro, el principal factor en el actual modelo de financiación municipal es la población de derecho. La población de hecho, aun cuando pueda suponer un considerable aumento de la población que reside en estos municipios, no cuenta a la hora de asignar las transferencias anuales del Estado a los municipios. Estas necesidades traen consigo, por otra parte, la necesidad de hacer frente a ellas con un aparato técnico y una infraestructura administrativa frecuentemente inexistentes.

Ante estos hechos los municipios turísticos pueden abordar el problema de distintas maneras: la primera es aumentar la presión fiscal en el municipio. El inconveniente de este sistema consiste en que esta presión fiscal la habrán de soportar inevitablemente los ciudadanos residentes, que soportan de esta manera el establecimiento de determinados servicios públicos que van destinados de manera prácticamente exclusiva o, al menos preferente, a la población turística.

Una segunda solución es buscar ingresos alternativos que desgraciadamente la experiencia demuestra se obtienen con la especulación del suelo, –con la consiguiente falta de vivienda– agresiones medioambientales, desaprovechamiento racional de los recursos, pérdida del patrimonio y de la identidad cultural urbana y, a la larga, pérdida de la propia calidad turística.

La tercera forma de afrontar estos problemas es la postura del avestruz que lleva al progresivo abandono y degradación de los servicios con la consiguiente pérdida de calidad de vida de los ciudadanos y, en última instancia, la pérdida de competitividad de estos municipios como destino turístico.

El propio tratamiento del municipio turístico en la Ley del Turismo de Andalucía puede considerarse por muchos inadecuado, por cuanto la solución a los problemas de estos núcleos poblacionales —opinanz quizás debería venir dada no en la legislación turística sino en la legislación sobre Régimen local, lo que implicaría, por otra parte, el traslado de la competencia para su tratamiento de la Consejería con competencia en materia turística a la Consejería correspondiente competente en materia de Régimen local. En este sentido, convendría recordar que el artículo 30 de la Ley de Bases de régimen local establece que: «las leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo establecido en esta ley, podrán establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico, artístico, o por el predominio en su término de las actividades turísticas industriales, mineras u otras semejantes», en una relación que, como ha establecido el Tribunal Constitucional, constituye un número abierto (Sentencia 214/89, de 21 de diciembre).

La Ley andaluza, sin embargo, aborda el tratamiento del municipio turístico.

Este tratamiento del municipio turístico en la ley no sólo no debería plantear cuestión competencial interna alguna, sino que parece un tema de tratamiento ineludible en la ley. Una ley del turismo de Andalucía que no afrontara este problema sería una ley que renunciaría a abordar uno de los problemas más generalizados y de mayor urgente solución en el sector que nos ocupa.

Hay que decir, por otra parte, que la regulación del municipio turístico en la ley andaluza de turismo nos parece original, técnicamente bien trabajada y respetuosa con la autonomía local y, en definitiva, una palanca eficaz para la promoción turística de estos municipios.

Es interesante, a nuestro juicio y en relación con el concepto, la definición de los criterios utilizados para poder considerar a un municipio sujeto a las indicaciones de la ley. Se define al municipio turístico como aquellos que reúnan una serie de circunstancias, a valorar reglamentariamente, y entre los cuales deberán figurar «la población turística asistida» el número de visitantes y la oferta turística.

Se entiende por «población turística asistida», a los efectos de esta ley, a aquella constituida por quienes no ostenten la condición de vecinos del municipio pero tengan estancia temporal en el mismo por razones de visita turística, segunda residencia o alojamiento turístico. Su determinación se efectuará —dice la ley— por los medios de prueba que reglamentariamente se establezcan.

Efectivamente, las personas pueden encontrarse en un municipio por razones muy distintas; trabajo, asistencia hospitalaria, servicio mi-

litar, mero tránsito, etcétera. No son éstas las personas que desde el punto de vista de la ley deban ser tenidas en cuenta a los efectos de abordar los problemas del municipio turístico. Por el contrario, son aquellas que se encuentran temporalmente en la ciudad por razón de visita turística, alojamiento turístico o por el fenómeno, cada vez mas generalizado, de la segunda residencia. Cómo determinar la presencia efectiva de estos factores es una simple cuestión de prueba que la ley remite, en cuanto a la forma de llevarse a efecto, a lo que reglamentariamente se establezca, remisión que debe ser atendida con amplitud de criterio.

Ha de tenerse muy presente las muy diversas formas que actualmente adoptan los asentamientos turísticos. En algunos municipios la afluencia turística va circunscrita a un día o festividad concreto (las fiestas del pueblo): en otras ocasiones el periodo se puede prolongar por una semana entera (Semana santa); en otras ocasiones el desfase poblacional coincide con las estaciones de verano e invierno (son los supuestos más frecuentes), y cabe incluso una población turística permanente» pero limitada a los fines de semana (fenómeno muy común en nuestros municipios costeros y que lleva al nacimiento de urbanizaciones enteras de fin de semana). Con todas estas variables, las medidas a adoptar no pueden, necesariamente, ser iguales.

La declaración de municipio turístico es otro de los apartados a destacar, a nuestro juicio, de la ley. Y lo es tanto por los elementos fácticos que debe tener en cuenta como por el procedimiento establecido para ello por la ley.

Para la declaración del municipio turístico van a tenerse en cuenta, no solamente los problemas con que el municipio se encuentra, sino también y muy especialmente, la actitud que el referido municipio adopte ante tal problema. Establece así el artículo séptimo de la Ley de Turismo que «se tendrán en cuenta, en especial, las actuaciones municipales en relación a los servicios mínimos que presta el municipio respecto a los vecinos y la población turística asistida, así como los servicios específicos en materia de salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural y de protección civil y seguridad ciudadana y cuantos sean de especial relevancia turística».

Es preciso, pues, saber si el municipio está efectivamente, o no, decidido a adoptar una actitud favorable para resolver los problemas que de forma especial afecta a la prestación de una serie de concretos servicios municipales provoca. No es lo mismo una u otra política en orden a la clasificación de suelo, en relación con la protección medioambiental, etc.

En cuanto al procedimiento a seguir para que un municipio turístico pueda recibir tal consideración, consideramos que el establecido es un acierto de la Ley, tanto desde el punto de vista práctico como desde el punto de vista del respeto a la autonomía local constitucionalmente

garantizada. Señala en este sentido el apartado tercero del artículo séptimo que la declaración de municipio turístico será competencia del Consejo de Gobierno, oído el Consejo Andaluz de Turismo, a solicitud de la propia entidad, mediante acuerdo plenario del Ayuntamiento correspondiente adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación.

En consecuencia, en primer lugar, para la declaración de municipio turístico del municipio aquejado por estos problemas es necesario que, por una mayoría cualificada solicite, el propio municipio, al Gobierno andaluz la declaración de municipio turístico. El Gobierno resolverá, repetimos, oído el Consejo Andaluz de Turismo.

En cuanto a los efectos de la declaración de municipio turístico considero que, a la vez que se respeta la autonomía local, permite abordar los problemas con un gran realismo implicando a todas las personas y organismos afectados. Establece así el artículo octavo de la ley que la declaración de municipio turístico podrá dar lugar a la celebración de convenios interadministrativos destinados a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios. Éste es el efecto fundamental de la declaración de municipio turístico: conseguir una colaboración entre el municipio y la Comunidad Autónoma para mejorar las infraestructuras y, en general, la prestación de los servicios, traduciendo ese espíritu de colaboración mutua en la firma de un convenio de colaboración o cooperación para compensar los referidos déficit.

El sistema es, a nuestro juicio, el mejor posible para una normativa autonómica. Obviamente el sistema no es la panacea ni siquiera el método más eficaz e idóneo para resolver los graves problemas que genera la masiva afluencia de personas en los municipios turísticos. La solución definitiva de estos problemas pasa necesariamente por una reforma del sistema de financiación de las corporaciones locales, medida ésta para cuya adopción carecen de competencia las Comunidades Autónomas. No obstante, insistimos que es el sistema más eficaz posible. La autonomía local se respeta tanto en la iniciativa como en la conclusión de la declaración del municipio como municipio turístico. En la iniciativa porque, como ya hemos visto, es municipal; y la declaración final por cuanto, a nuestro juicio, depende no de una decisión discrecional del Consejo de Gobierno, sino de una decisión reglada en la que hay que manejar diversos conceptos jurídicos indeterminados. Efectivamente, si el municipio asume sus obligaciones, si en el municipio se dan los supuestos de hecho que justifican la declaración del municipio como municipio turístico, tal declaración debe producirse y el sistema de fomento, de cooperación, debe ponerse en marcha.

A nadie se le oculta que la Comunidad Autónoma mantiene un poder *de facto* en este sistema que deriva del posible incumplimiento de

las correspondientes consignaciones presupuestarias necesarias, tanto por su ausencia como por su insuficiencia, en los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para ayudar a estos municipios. Este posible incumplimiento es de difícil control desde el punto de vista jurídico, sin perjuicio de que desde el punto de vista político pueda ser merecedor de la lógica reprobación. Pero no parece éste el espíritu de la Ley. La ley podría haber ignorado, incluso, el problema remitiéndolo a una futura, y ya largo tiempo esperada, reforma del régimen local: pero no lo ha hecho y claramente mantiene que la finalidad de la declaración de municipio turístico es la mejora de la calidad en la prestación de los servicios municipales a través de una acción concertada, pactada, de fomento.

5. DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS USUARIOS Y EMPRESAS TURÍSTICAS

El Título IV de la Ley se ocupa de los derechos y obligaciones de los usuarios y empresas turísticas. Con independencia de los derechos reconocidos a los usuarios en la legislación de consumidores y usuarios, el artículo 23 se ocupa de unos derechos específicos en materia de turismo; alguno de ellos constituye uno de los atractivos e incentivos de los establecimientos turísticos como el tener garantizada en el establecimiento su tranquilidad y su intimidad.

En ningún caso se permitirán restricciones de acceso a los establecimientos turísticos que supongan cualquier tipo de discriminación.

El capítulo segundo relaciona los derechos de las empresas turísticas así como sus obligaciones. Especial interés tiene el tratamiento de la sobrecontratación. Con independencia de su consideración como infracción urbanística, la ley obliga a los empresarios que hubieren incurrido en esta infracción a proporcionar alojamiento a los usuarios afectados en otro establecimiento de la misma zona de igual o superior categoría y en similares condiciones a las pactadas.

6. LA ORDENACIÓN DE LA OFERTA TURÍSTICA

El Título V se dedica a la ordenación de la oferta turística y contiene la regulación sustantiva básica de los servicios y establecimientos turísticos en general. La pretensión de la norma es la de configurar el marco jurídico de los servicios y establecimientos turísticos y establecer las condiciones básicas que han de reunir para respetar y proteger el medio ambiente, el paisaje y la cultura andaluza. A este respecto la ley declara como servicios turísticos a los de alojamiento, restauración, in-

intermediación y de información turística, así como los servicios de acogida de eventos congresuales, si bien prevé que reglamentariamente se podrá reconocer el carácter turístico a cualesquiera otros servicios complementarios o actividades relacionadas con el ocio, tales como el turismo ecuestre, las salas de fiesta y las discotecas.

Parte la ley de la libertad de prestación de los servicios turísticos sin más limitaciones que las derivadas de las normas legales y reglamentarias que sean de aplicación. No obstante, quienes se dediquen en nombre propio y de manera habitual y remunerada a la prestación de algún servicio turístico deberán estar inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía, así como, en su caso, hallarse en posesión de las correspondientes licencias o autorizaciones otorgadas por la Administración competente.

Una cuestión discutida y discutible es la regulación de los precios de los servicios turísticos. Apartándose aquí de otras normas autonómicas se considera que los precios de los servicios turísticos son libres, debiendo estar, simplemente, y a disposición de los usuarios las tarifas de precios y expuestas en un lugar visible. En ningún caso se establece, sin embargo, la obligatoriedad de la comunicación de los precios, lo cual puede crear efectivamente una situación de inseguridad jurídica para los usuarios no deseable.

En cuanto a las distintas modalidades de alojamiento turístico la ley sigue una clasificación convencional. No establece un número cerrado de establecimientos turísticos, pudiéndose reglamentariamente clasificar otros establecimientos distintos de los enumerados. Destaca la inclusión de los inmuebles de uso turístico en régimen de aprovechamiento por turno y la definición de casa rural como modalidad de alojamiento turístico, comprensiva de ofertas turísticas tan distintas como el agroturismo, el turismo verde de nuestras sierras y la regulación de las viviendas turísticas, en las que, por su incidencia en la oferta turística, se aconseja garantizar la coordinación de su oferta y los derechos de los usuarios del alojamiento. El tratamiento de este turismo rural debe ser una de las prioridades en el desarrollo reglamentario de la ley; en este sector quizá esté, en gran medida, el futuro del turismo en Andalucía.

Los establecimientos turísticos serán clasificados por grupos y categorías atendiendo entre otras a las características de sus instalaciones y de los servicios ofrecidos, pudiendo excepcionalmente eximirse de alguno de los requisitos reglamentariamente exigidos.

Otra cuestión importante en este capítulo primero del título quinto es la recogida en el artículo 32. Este precepto regula que los establecimientos turísticos deberán cumplir los requisitos mínimos de infraestructura que determine la Consejería competente en materia turística, los establecidos en materia de seguridad, los relativos al medio ambiente, así como los exigidos por la normativa que les sea aplicable. Pues

bien, es a los municipios a quienes les corresponde exigir el cumplimiento de dicha normativa al tramitar las correspondientes licencias. Una previsión de estas características hace recaer en los municipios una labor de control adicional en el otorgamiento de licencias, a la vez que les otorga unas facultades autorizatorias, lo que permite unificar y simplificar el procedimiento de concesión de licencia en la línea de la ventanilla única.

También merece especial mención la que se hace del Registro de Turismo de Andalucía. La inscripción en este Registro es requisito indispensable para el inicio de la prestación de los servicios turísticos y para poder acceder a las ayudas y subvenciones. La falta de inscripción registral de los sujetos y establecimientos será suficiente para la calificación como clandestina de la prestación del servicio turístico de que se trate.

7. DE LA INFORMACIÓN TURÍSTICA

En sede de información turística también es importante indicar que la Ley —artículos 48 y 49— trata el conflictivo tema de los guías turísticos, afirmando que el servicio de información turística es libre y manteniendo la obligación de que en los viajes colectivos organizados por agencias de viaje, éstas deberán poner a disposición de los turistas un servicio de acompañamiento para su orientación y asistencia.

Queda esta cuestión pendiente de desarrollo reglamentario, pero ya se advierte que la actividad de los guías turísticos regulada por la ley se limita a las visitas integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz, para lo que será preciso hallarse en posesión de la correspondiente autorización administrativa, expedida conforme a los términos reglamentariamente establecidos.

8. DE LA INSPECCIÓN TURÍSTICA

El Título sexto de la Ley se ocupa de la inspección turística.

Se regulan sus cometidos, y los deberes de colaboración recíprocos; se introducen los planes de inspección programada y se precisan las facultades de la inspección tales como la citación a comparecencia y la formulación de advertencias de obstrucción.

9. RÉGIMEN SANCIONADOR DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA

El Título séptimo finalmente cierra el texto de la ley ocupándose del régimen sancionador de la actividad turística.

El tema es especialmente delicado y el tratamiento de la ley es especialmente extenso. Esta extensión viene en gran parte motivada por el específico juego del principio de legalidad en materia punitiva lo que hace recomendable reducir al mínimo la normativa reglamentaria. La Ley deroga a la ley 3/1986, de 19 de abril, de Inspección y régimen sancionador en el ámbito del turismo, a la vez que adapta su texto a las prescripciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y a las modificaciones a ésta introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

En relación con las infracciones turísticas, se ha ajustado su tipificación a los deberes y prohibiciones legales establecidos en la ley y se ha procedido a una más precisa regulación de los sujetos responsables administrativamente y de los efectos jurídicos en caso de concurrencia de infracciones administrativas y penales, así como se ha sustituido el plazo único de prescripción de la Ley 3/1986, de 19 de abril, por una escala de plazos de prescripción en función de la gravedad de la infracción.

El tratamiento por parte de la ley del régimen sancionador es conforme con la doctrina que en relación al artículo 25 de la Constitución ha formulado el Tribunal Constitucional. Hay que decir en este punto que los Títulos VI y VII se aprobaron prácticamente con un muy reducido número de enmiendas en el Parlamento. En cualquier caso, se observan algunas imprecisiones en cuanto al tratamiento de la tipificación. A título de ejemplo, los artículos 59.7 y el 60.11 tipifican, respectivamente, como leve o grave una infracción según se dé o no, al usuario afectado, un alojamiento «idéntico». Puede parecer también excesivo, o al menos necesitado de mayor concreción, el calificar como infracción grave «el incumplimiento de la normativa turística aplicable en la materia que suponga el incumplimiento parcial y no sustancial de la normativa sobre prevención de incendios y de seguridad de las instalaciones». No falta tampoco alguna cláusula abierta como la contenida en el artículo 61, apartado dos, en la que se establece como infracción grave cualquier actuación discriminatoria, incluida la expulsión injustificada de un establecimientos turístico, cuando se realice por razón de discapacidad, raza, lugar de procedencia, sexo religión, opinión o «cualquier otra circunstancia personal o social».

Algunas leyes autonómicas sobre disciplina en materia de turismo establecen que constituyen infracciones administrativas en materia de turismo «las acciones u omisiones tipificadas en la correspondiente Ley» y, en general, «el incumplimiento de las prohibiciones, requisitos y obligaciones establecidos en la normativa turística vigente» —es el caso de la leyes de Valencia (art. 6), Aragón (art. 6. 1) Cantabria (art. 8). No obstante, ha optado por no incluir la indicada cláusula genérica —tal como establecen las más recientes leyes en la materia, como las de Madrid (art. 35) o País Vasco (art. 62)—, por entender que su inclusión pu-

diera ser contraria al principio de tipicidad, tal como ha sido entendido por la jurisprudencia constitucional –STC 341/1993–.

El apartado segundo del artículo 58 de la Ley prevé la colaboración normativa del Reglamento, dentro de los límites admitidos por la generalidad de la jurisprudencia y positivados en la Ley 30/1992 –art. 129.3–, y tal como establece la Ley del País Vasco –art. 68–. De otro lado, no ha parecido necesario recoger preceptos establecidos en alguna Ley –en concreto, la de Madrid (art. 34.2)–, según el cual serán nulas de pleno derecho y se tendrán por no puestas las cláusulas, condiciones o estipulaciones que contravengan la presente Ley y disposiciones que la desarrollen, puesto que tal efecto se encuentra ya en el propio Código Civil –art. 6.3– y en la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios –art. 10.4–.

En relación con el precepto correspondiente de la derogada Ley 3/1986 –art. 7–, se ha procedido también a un mayor especificación de las infracciones. En algún caso, infracciones actualmente calificadas como leves se han trasladado al catálogo de infracciones graves, como es el caso de la negativa a facilitar las hojas de reclamaciones –siguiendo, por lo demás, el criterio de otras leyes, como la Ley de Cantabria (art. 11), o de Galicia (art. 9)–.

Asimismo, parece conveniente explicitar –siguiendo en este caso a la Ley valenciana (art. 6) o a la de Aragón (art. 9)– que la negativa a continuar prestando un servicio cuando el cliente se niegue al pago de las prestaciones ya recibidas, no será constitutiva de infracción.

En cuanto a las sanciones administrativas, además de la necesaria actualización de la cuantía de las multas se han introducido preceptos complementarios en relación con los órganos competentes para la imposición de sanciones así como para la imposición de multas coercitivas.

La derogada Ley andaluza 3/1986, de Inspección y régimen sancionador en materia de turismo, responsabiliza de la comisión de las infracciones de las normas reguladoras por las empresas turísticas directamente a la persona titular de la misma, «que será, salvo prueba en contrario, aquélla a cuyo nombre figure la licencia o autorización, en el supuesto de que la empresa o la actividad se hallen sujetas al otorgamiento de dichos documentos». Las leyes autonómicas posteriores sobre esta materia, por lo general, añadieron a lo anterior a «las personas físicas o jurídicas que mantengan en funcionamiento empresas, establecimientos o ejerzan actividades turísticas, sin disponer de la debida autorización o del título profesional en cada caso obligatorio». A este respecto, las innovaciones del artículo 62 consisten en introducir un primer apartado en el cual se determina al sujeto primariamente responsable de la infracción por la autoría de la acción u omisión tipificada en la Ley, aun a título de simple inobservancia. En este apartado

se explicita también –tal como establece la Ley canaria– que la persona responsable puede ser privada o pública, determinación ésta polémica doctrinalmente y que, sin duda, ha de ser objeto de la adecuada valoración política.

La referida Ley andaluza 3/1986, de Inspección y régimen sancionador en materia de turismo, se limita a establecer (en el artículo 4 relativo a las personas responsables administrativamente) que, en el supuesto de que se siga un procedimiento penal sobre los mismos hechos, se suspenderá el administrativo a resultas de lo que se resuelva en aquél. El artículo 63 supone varias novedades. De un lado, y desde un punto de vista formal, contiene un cambio sistemático, al extraer esta cuestión del precepto dedicado a la determinación de los sujetos responsables. De otro lado, se explicita el deber de «pasar el tanto de culpa» al orden jurisdiccional competente, precisando que la consiguiente suspensión del procedimiento administrativo sancionador no alcanza a las medidas adoptadas para restablecer el orden jurídico vulnerado, tal como se establece en otras leyes sectoriales –como el art. 20.1 de la Ley de Residuos Tóxicos y Peligrosos, o el art. 274 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, o el art. 119.3 de la Ley de Puertos del Estado–, y, asimismo, se especifica la posibilidad de continuar el procedimiento en el caso de resolución judicial absolutoria, tal como se establece en otras leyes sectoriales –como arts. 112 de la Ley de Aguas, 32.3 Ley General de Sanidad, 40 Ley Espacios Naturales Protegidos, 119.3 Ley de Puertos del Estado o 34 Ley Orgánica de Protección y Seguridad Ciudadana–. Por último, se especifican las consecuencias en el orden administrativo en caso de resolución judicial condenatoria, tal como se prevé también en alguna otra ley sectorial –caso del art. 20.1 de la Ley de Residuos Tóxicos–.

Se mejora la regulación de la derogada Ley 3/1986, en suma, y se ajusta a la normativa vigente en la materia lo cual era ya, hace tiempo, una necesidad absolutamente ineludible.

