

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO PRIMERO. APROXIMACIÓN AL TURISMO. UN ANÁLISIS JURÍDICO	17
1.- Derecho y Turismo	17
1.1.- La difícil tarea de conceptuar el turismo.....	17
1.2.- El turismo como objeto de estudio de las ciencias sociales	21
1.3.-Concepción multisectorial y dimensión transversal del turismo. Multiplicidad de intereses en juego.....	25
1.4.- Perspectiva jurídica del turismo. Evolución de la preocupación del Derecho por la realidad turística	27
1.5.- Una materia propia del Derecho administrativo. La creciente intervención administrativa y su actual retroceso	30
1.6.- Sobre la necesidad de la intervención administrativa en el sector turístico	33
2.- Conceptos jurídico-turísticos esenciales para entender la intervención administrativa en el sector	35
2.1.- Introducción	35
2.2.- La calidad turística.....	35
2.3.- Orígenes del concepto de calidad turística.....	36
2.4.- Evolución del concepto.....	37
2.5.- Concepto de calidad turística desde una perspectiva jurídica....	39
2.6.- La calidad turística como razón imperiosa de interés general ante los vientos liberalizadores.....	43
2.7.- La calidad turística no puede ser considerada como un mero objetivo económico o de planificación económica, es algo más	47
2.8.- El desarrollo sostenible del turismo	50
2.8.1.- Orígenes y evolución del concepto de desarrollo sostenible.....	52
2.8.2.- Desarrollo sostenible y turismo en la actualidad.....	53
2.9.- Turismo y medio ambiente. La capacidad de carga del territorio	57

2.10.- Turismo y defensa de consumidores y usuarios.....	60
2.11.- Turismo y seguridad.....	62
2.12.- Turismo como factor de desarrollo económico.....	63
2.13.- Turismo como factor de entendimiento entre los diversos pueblos de la tierra.....	64
2.14.- El turismo como producto de consumo. El producto turístico	65
3.- Elementos del turismo.....	67
3.1.- Elementos subjetivos.....	67
3.1.1.- Los consumidores y usuarios turísticos. Los turistas.....	67
3.1.2.- Las empresas y profesionales turísticos.....	68
3.1.3.- Las Administraciones públicas.....	69
3.2.- Elementos objetivos. Los recursos turísticos.....	73
CAPÍTULO SEGUNDO. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y SU INCIDENCIA EN LA CALIDAD TURÍSTICA.....	75
1.- Introducción.....	75
2.- Breve referencia al concepto de ordenación.....	79
2.1.- Clases de ordenación: ordenación general y ordenación administrativa.....	80
3.- Objetivos de la ordenación administrativa del sector turístico.....	82
4.- Interés público turístico. Títulos que habilitan para la ordenación administrativa del sector.....	84
4.1.- El Desarrollo sostenible y calidad turística.....	86
4.2.- La protección del medio ambiente.....	87
4.3.- La protección de los consumidores y usuarios.....	88
4.4.- Preservación del patrimonio cultural y monumental.....	88
4.5.- Turismo social.....	90
5.- Medios de intervención administrativa en el sector turístico.....	90
5.1.- Reglamentación del sector turístico.....	92
5.2. Planificación turística y su necesaria incardinación en la planificación territorial.....	93
5.3.- Control de las actividades turísticas de los particulares. Control previo y control posterior.....	95
5.4.- Disciplina turística.....	97
5.5.- La actividad inspectora de la Administración turística.....	99
5.6.- Fomento y promoción de las actividades turísticas.....	100
5.7.- La actividad administrativa de prestación del servicio turístico	103
6.- A modo de corolario: La ordenación como requisito necesario para garantizar la calidad turística.....	109
CAPÍTULO TERCERO. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR TURÍSTICO. ESPECIAL REFERENCIA AL CONCEPTO DE CALIDAD TURÍSTICA.....	113

1.- Introducción	113
2.- Necesidad de realizar un análisis histórico de la legislación en materia de turismo y su evolución competencial. División en diferentes periodos de nuestra historia legislativa	113
3.- Primer periodo: Aparición del turismo moderno. Primeras intervenciones estatales en el sector	115
4.- Segundo periodo: El “boom turístico”. Desde los años cincuenta hasta finales de los años setenta del siglo XX. La Constitución de 1978, la primera descentralización, y las normas autonómicas integrales sobre turismo	120
4.1.- Breve referencia a la Guerra Civil y la década de los cuarenta.	120
4.2.- Los inicios de la recuperación turística. La década de los cincuenta	122
4.3.- La verdadera explosión del turismo en España.....	125
4.4.- La primera crisis turística en España. Una llamada de atención a los Poderes Públicos	131
4.5.- La aprobación de la Constitución Española de 1978. La primera descentralización de competencias en materia turística. Una descentralización más formal que sustancial.....	132
4.6.-Las primeras manifestaciones de la ejecución de las competencias turísticas por las comunidades autónomas	136
4.7.- El cambio definitivo en las políticas turísticas. La ejecución de las competencias autonómicas en materia turística.....	138
5.- Tercer periodo: La aprobación de la Directiva Servicios y de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. La segunda descentralización autonómica a través de las reformas de los Estatutos en algunas comunidades autónomas	141
5.1.- Efectos generales de la Directiva Servicios en el sector turístico español	142
5.2.- La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado: se intensifica la liberalización	144
5.3.- Los nuevos estatutos de autonomía. La segunda descentralización de competencias en materia turística a favor de los entes locales	145
5.4.- Algunas consideraciones finales sobre las competencias estatales en materia turística	149
CAPÍTULO CUARTO. EL CONTEXTO DE LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR TURÍSTICO: LA DIRECTIVA DE SERVICIOS Y LA LGUM	151
1.- Introducción	151
2.- La Directiva de Servicios	152
2.1.- Orígenes e historia.....	156
2.1.1- El Consejo Europeo de Lisboa del año 2000	156

2.1.2.- La Estrategia Europea de Lisboa	158
2.1.3.- Informe de la Comisión sobre el estado del mercado interior de servicios del año 2002.....	160
2.1.4.- Otras acciones encaminadas a la consecución definitiva del mercado interior de servicios.....	163
2.1.5.- Aprobación de la propuesta de Directiva relativa a los servicios en el mercado interior en su primera versión. La auténtica Directiva Bolkestein	166
2.1.6.- La polémica sobre el principio del país de origen	170
2.1.7.- Relación entre Globalización, liberalización y Directiva Servicios	174
3.- Características esenciales de la Directiva Servicios	179
3.1.- Transversalidad u horizontalidad de la Directiva y del objeto regulado. Cuestiones relativas al ámbito de aplicación.....	180
3.2.- La complejidad de la Directiva Servicios.....	184
3.3.- ¿Norma liberalizadora o norma desreguladora? Nuevo marco jurídico para la libertad de empresa	188
3.4.- La Directiva Servicios como norma centralizadora	195
3.5.- La Directiva Servicios como norma dinámica. Efecto directo de la norma	197
4.- La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado: Profundizando en la liberalización	201
4.1- Introducción	201
4.2.- El contexto en el que se aprueba la LGUM y su relación con el Derecho de la Unión Europea	203
4.3.- Ampliación del ámbito de aplicación de la Ley respecto a la Directiva de Servicios.....	205
4.4.- Mayor restricción en el uso de autorizaciones y controles previos.....	207
4.5.- Limitación en el uso de declaraciones responsables y comunicaciones.....	209
4.6.- Reducción del concepto de razón imperiosa de interés general: nueva configuración del principio de necesidad.....	210
4.7.- Los efectos del principio de eficacia nacional: reconocimiento mutuo	212
4.8.- Se vacían las competencias de las comunidades autónomas	215
4.9.- Carrera frenética hacia la desregulación. Una nueva configuración de la libertad de empresa.....	218
CAPÍTULO QUINTO. LAS NUEVAS TÉCNICAS DE POLICÍA ADMINISTRATIVA Y SU APLICACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL	221
1.- La autorización previa como control <i>ex ante</i>	221
1.1.- Sobre el concepto de autorización administrativa.....	222

1.2- La técnica de la autorización administrativa tras la liberalización.....	224
1.3- Requisitos formales.....	228
1.3.1.- Reserva de Ley.	228
1.4.- Requisitos materiales	229
1.4.1- Necesaria motivación de los regímenes de autorización.	230
1.4.2.- El triple test	234
1.4.3.- Especial referencia al concepto de razón imperiosa de interés general	237
2.- Comunicación previa y declaración responsable	243
2.1- Consideraciones generales.....	245
2.2- La comunicación previa.....	250
2.3- La declaración responsable.....	255
2.4- Valoración conjunta de ambas técnicas administrativas.....	258
2.5- Registros administrativos como técnica de intervención administrativa	260
3.- El control posterior	263
3.1- El control posterior y la inspección como actividades administrativas diferentes	263
3.2- Regulación del control posterior en la Directiva Servicios y en las normas de liberalización	267
3.3.- La necesaria implantación de la Administración Electrónica para un adecuado funcionamiento de los nuevos instrumentos de intervención administrativa.....	276
3.3.1- El lento desarrollo de la Administración Electrónica en nuestro país. Breve referencia histórica.....	281
3.4- La regulación previa de los requisitos de acceso a las actividades de servicios como condición <i>sine qua non</i> para la eficacia de los nuevos sistemas de control	283
CAPÍTULO SEXTO. EL IMPACTO DE LA LIBERALIZACIÓN EN EL SECTOR TURÍSTICO ESPAÑOL.....	287
1.- Introducción.....	287
2.- La liberalización del sector turístico español. De la Directiva de Servicios hasta la Ley de Garantía de La Unidad de Mercado.....	293
2.1.- El denominado “bloque normativo de la liberalización” del sector turístico.....	293
2.1.1- La Directiva Servicios como norma de referencia del proceso liberalizador en el sector. Problemas competenciales.....	295
2.1.2- Las normas estatales de transposición de la Directiva Servicios en el sector turístico. Especial referencia al Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se dero-	

gan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio	297
2.1.3.- La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala III, Sección 3ª) de 14 de diciembre de 2010.....	300
2.1.4.- La transposición autonómica en el sector turístico	304
2.1.4.1.- Adecuada regulación reglamentaria de los subsectores turísticos.....	307
2.1.4.2 El mantenimiento de controles administrativos previos para determinados subsectores especialmente sensibles.....	309
2.1.4.3.- Especial referencia al caso de Aragón.....	312
2.1.4.4.- Configuración de los sistemas de comprobación posterior	315
2.1.4.5.- Posibilidad de solicitar a la Administración pública informes previos sobre la adecuación de los correspondientes proyectos a las normas turísticas	317
2.1.4.6- Valoración general de la transposición de la Directiva Servicios en el sector turístico autonómico	319
3.- Impacto de la liberalización sobre los diferentes subsectores turísticos	325
3.1.- Introducción. La calidad global de la experiencia turística	325
3.2.- Actividad turística de alojamiento	328
3.2.1.- Breve análisis de la situación anterior	330
3.2.2.- Efectos de la liberalización del sector turístico de los alojamientos	331
3.3.- Mención especial a los campamentos de turismo	337
3.4.- Actividades de intermediación turística.....	338
3.4.1.- La regulación jurídica de la actividad de intermediación después de la aprobación de la liberalización	340
3.4.2.- Efectos de la incorporación del bloque normativo de la liberalización en el sector turístico de las agencia de viaje	344
3.5.- Restauración.....	347
3.5.1.- La restauración como actividad turística	347
3.5.2.- Impacto de la liberalización sobre la intervención administrativa en la actividad turística de restauración.....	349
3.5.3.- Desregulación del sector de la restauración.....	350
3.5.4.- Relajación de los sistemas de control de acceso a las actividades de restauración	351
3.6.- Turismo activo	353
3.6.1.- Concepto.....	353
3.6.2.- Justificación de la intervención administrativa	355

3.6.3.- Efectos de la aprobación del bloque normativo de la liberalización sobre el sector del turismo activo	356
3.6.4.- Existencia de razones imperiosas de interés general que justifican el mantenimiento de controles previos. La interpretación efectuada por Aragón	359
3.7.- Turismo rural y ecoturismo	363
3.8.- Los guías turísticos. Mantenimiento de los controles previos ...	365
3.8.1.- Concepto.....	366
3.8.2.- Justificación de la intervención administrativa en este subsector.....	367
3.8.3.-La calidad turística como razón imperiosa de interés general que justifica el régimen de habilitación previa...	368
4.- La liberalización del sector turístico. Su efecto sobre los principios esenciales del Derecho del Turismo	370
4.1.- Introducción	370
4.2.- Liberalización y garantía de la calidad y sostenibilidad del turismo	371
4.3.- Sector turístico y protección del medio ambiente.....	374
5.- El impacto de la liberalización sobre los diferentes agentes implicados en la prestación de los servicios turísticos.....	379
5.1.- La liberalización y su efecto sobre los consumidores y usuarios turísticos.....	379
5.1.1.- Introducción.....	379
5.1.2.- Calidad turística y protección de los consumidores y usuarios	380
5.1.3.- Impacto de la liberalización en los derechos de los consumidores y usuarios turísticos.....	382
5.1.4.- Protección de los consumidores y usuarios como razón imperiosa de interés general	384
5.2.- Impacto del bloque normativo liberalizador sobre las empresas y profesionales del sector	385
5.3.- Incidencia de la liberalización en las Administraciones públicas competentes en el sector turístico.....	386
CAPÍTULO SÉPTIMO. POSIBLES SOLUCIONES AL IMPACTO NEGATIVO DE LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR TURÍSTICO	389
1.- Introducción.....	389
2.- Protección del medio ambiente a través del mecanismo de la Evaluación de Impacto Ambiental	389
2.1- Carácter preventivo de los controles ambientales	389
2.2.- La necesaria ampliación de actividades turísticas sometidas a este instrumento de protección	391

3.- Sobre la necesidad de llevar a cabo una Evaluación de la Sostenibilidad de los Proyectos Turísticos. Especial referencia al caso de Eurovegas y macrocomplejo Live Resort Madrid o Eurovegas II..	392
4.- Limitación de la oferta y la demanda turística a través de la ordenación territorial de limitación	395
4.1.- Ordenación territorial y turismo	395
4.2.- Del concepto de capacidad de carga y del bloque normativo de la liberalización.....	397
4.3.- Capacidad de carga y ordenación territorial de limitación. La declaración de zonas turísticas saturadas	398
5.- Unificación de las autorizaciones administrativas y descentralización de competencias en las Administraciones locales.....	402
5.1.- Introducción	402
5.2.- Refundición y simplificación de procedimientos administrativos	404
5.3.- Descentralización de competencias en los municipios	405
6.- Realización de un control previo simultaneo a la correspondiente solicitud de inicio de actividad	408
CONCLUSIONES.....	415
BIBLIOGRAFÍA.....	431