

ÍNDICE

ABREVIATURAS	19
LECCIÓN 1. PAUTAS SUPRANACIONALES PARA UN TURISMO SOSTENIBLE.	23
I. CONSIDERACIONES PREVIAS.	23
I.1. Aproximación al concepto de Derecho administrativo	23
I.2. El turismo como objeto del Derecho administrativo	24
II. LAS PAUTAS INTERNACIONALES.	25
II.1. El concepto de desarrollo sostenible	25
II.2. La orientación global hacia el turismo sostenible.	26
II.3. La Organización Mundial del Turismo (ONU Turismo)	28
II.4. El Código Ético para el Turismo	28
II.5. La Convención Marco sobre Ética del Turismo	30
III. LA POLÍTICA TURÍSTICA DE LA UNIÓN EUROPEA.	31
III.1. Panorámica general	31
III.2. Las competencias de la Unión Europea en materia de turismo ..	32
III.3. La base jurídica de la política turística de la Unión Europea. .	33
III.4. El marco político para el turismo europeo.	33
III.4.1. La Comunicación de 2010.	33
III.4.2. Evolución posterior.	35
III.5. Aproximación al Derecho (comunitario) europeo del turismo. .	36
IV. RECAPITULACIÓN	37
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA	38
LECCIÓN 2. EL TURISMO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA	41
I. INTRODUCCIÓN	41

II. EL SOMETIMIENTO DEL TURISMO AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE	42
II.1. Planteamiento	42
II.2. La ausencia de referencias al turismo en la Constitución material	43
II.3. Las pautas constitucionales derivadas de otros derechos y principios concurrentes.	44
II.3.1. Subordinación de la iniciativa privada al interés general	44
II.3.2. Principios rectores que enmarcan la política turística sostenible en España.	45
III. LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE TURISMO.	46
III.1. Planteamiento general	46
III.2. La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de turismo	47
III.3. Los títulos de intervención del Estado en el sector turístico ...	48
III.3.1. Conflictividad.	48
III.3.2. La doctrina del Tribunal Constitucional al respecto. ...	48
III.4. Relaciones internacionales y acción exterior en materia de turismo	51
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA	52
ANEXO	52
 LECCIÓN 3. LA REGULACIÓN DEL TURISMO.	 55
I. INTRODUCCIÓN	55
I.1. Leyes	55
I.2. Reglamentos.	56
II. NORMATIVA ESTATAL	57
II.1. La derogación de la legislación turística preconstitucional ...	57
II.2. Leyes estatales de «armonización» económica para la unidad de mercado.	58
III. NORMATIVA AUTONÓMICA.	59
III.1. Antecedentes y evolución.	59
III.2. Rasgos generales de la vigente ordenación autonómica del turismo.	60
III.2.1. Panorámica general.	60
III.2.2. La legislación riojana de turismo.	62
III.2.3. Singularidades tributarias.	62
III.3. La sostenibilidad del turismo en la legislación autonómica ...	63
III.3.1. Panorámica general.	63
III.3.2. Aportaciones más avanzadas	64

IV. LÍMITES DEL LEGISLADOR AUTONÓMICO EN LA MATERIA	66
IV.1. La incidencia de la «Ley paraguas»	66
IV.2. La incidencia de la Ley para la garantía de la unidad de mercado.	67
IV.2.1. Rasgos generales de la LGUM.	67
IV.2.2. Efectos para la legislación turística autonómica	69
V. REFLEXIÓN FINAL	70
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA	70
 LECCIÓN 4. LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA	73
I. INTRODUCCIÓN	73
II. LA ORGANIZACIÓN ESTATAL	74
II.1. El turismo en la Administración General del Estado.	74
II.2. La Administración institucional dependiente del Ministerio ..	75
II.2.1. El Organismo Autónomo «Instituto de Turismo de España»	75
II.2.2. Otros entes instrumentales.	75
III. LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA AUTONÓMICA	76
III.1. Panorámica general	76
III.2. La Administración turística de la Comunidad Autónoma de La Rioja.	77
III.2.1. Órganos de la Administración General.	77
III.2.2. Sector público turístico.	77
IV. LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA LOCAL	78
IV.1. La garantía constitucional de la autonomía local: marco normativo básico	78
IV.2. Las competencias propias de los municipios en materia de turismo	79
IV.3. El régimen especial de los municipios turísticos	80
IV.4. Otras entidades locales	81
V. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS: MECANISMOS DE COORDINACIÓN, COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN	82
V.1. Marco general	82
V.2. Técnicas orgánicas	83
V.3. Técnicas funcionales	84
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA	85
 LECCIÓN 5. LA PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.	87
I. INTRODUCCIÓN	87

II. RECURSOS TURÍSTICOS Y USOS DEL TERRITORIO	88
II.1. La planificación como requisito de la sostenibilidad	88
II.2. Recursos turísticos	89
II.3. Usos del territorio	89
III. RASGOS GENERALES DE LAS TÉCNICAS DE PLANIFICACIÓN	91
III.1. Advertencia inicial	91
III.2. Clases de planes	91
III.3. Régimen jurídico básico de los planes	92
III.3.1. Ausencia de una regulación común	92
III.3.2. La importancia de la participación ciudadana	93
III.3.3. Sometimiento a evaluación ambiental estratégica de planes y programas (EAE)	93
III.3.4. Efectos sobre otros planes	94
III.4. Nociones sobre la planificación ambiental	94
III.4.1. Espacios del patrimonio natural	94
III.4.2. Régimen de usos prohibidos, permitidos y autorizables	95
IV. INTRODUCCIÓN A LA PLANIFICACIÓN FÍSICA O TERRITORIAL	96
IV.1. Instrumentos de ordenación del territorio	96
IV.2. El planeamiento urbanístico	97
IV.3. La exigencia de ordenación territorial sostenible	97
IV.3.1. La sostenibilidad como límite a la discrecionalidad del planificador	97
IV.3.2. Criterios básicos de eficiencia en la ocupación del suelo	98
V. RASGOS PROPIOS DE LA PLANIFICACIÓN TURÍSTICA	99
V.1. Planificación estatal	99
V.1.1. Antecedentes y evolución	99
V.1.2. La Estrategia «España Turismo 2030» y su Plan	100
V.2. Planificación autonómica	102
V.3. Los instrumentos de planificación turística en La Rioja	102
V.3.1. Fundamento y tipología	102
V.3.2. Procedimiento de elaboración y aprobación	104
V.3.3. Naturaleza jurídica	104
VI. RECAPITULACIÓN	105
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA	106
ANEXO	107
 LECCIÓN 6. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO DEL TURISMO	 109
I. INTRODUCCIÓN	109
II. PANORÁMICA GENERAL DE LAS TÉCNICAS DE FOMENTO	110
II.1. Concepto	110

II.2. Evolución histórica	110
II.3. Modalidades	111
II.4. Ayudas públicas y Derecho de la Unión Europea	111
II.5. Principios generales	112
III. AYUDAS ECONÓMICAS	113
III.1. Régimen general de las subvenciones en Derecho interno	113
III.2. Ayudas estatales en materia de turismo	114
III.2.1. Límites constitucionales del poder de gasto del Estado ..	114
III.2.2. Préstamos blandos	115
III.2.3. El turismo en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España.	117
III.3. Ayudas autonómicas en materia de turismo	118
IV. DECLARACIÓN DE FIESTAS DE INTERÉS TURÍSTICO	120
IV.1. Declaraciones de interés turístico autonómico	121
IV.2. Declaraciones estatales de interés turístico	121
V. DISTINCIONES DE CALIDAD TURÍSTICA	123
V.1. <i>Marketing</i> privado y público	123
V.2. El marco (comunitario) europeo	124
V.2.1. Aspectos comunes.	124
V.2.2. La eco-etiqueta de la UE para alojamientos turísticos ..	124
V.2.3. Las organizaciones turísticas en el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambiental (EMAS).	125
V.3. Otros distintivos públicos de calidad turística en Derecho interno.	127
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA	128

LECCIÓN 7. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS TURÍSTICOS	131
I. INTRODUCCIÓN	131
II. APROXIMACIÓN A LA TEORÍA GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO ..	132
II.1. Origen y evolución del concepto	132
II.2. Régimen jurídico general de los servicios públicos.	133
II.3. Formas de gestión	134
III. LOS MEDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	134
III.1. Personal: el régimen jurídico de los empleados públicos	135
III.1.1. Funcionariado.	135
III.1.2. Otros empleados públicos	136
III.2. Obras, suministros y servicios: régimen jurídico de la contratación del sector público	136
III.2.1. Clases de contratos administrativos	136
III.2.2. Preparación y adjudicación de estos contratos	137

III.2.3. Ejecución y extinción de estos contratos.	138
III.2.4. Régimen de los contratos de otros entes del sector públicos.	138
III.3. Bienes: el régimen jurídico de los patrimonios públicos.	139
III.3.1. La clasificación de los bienes.	139
III.3.2. Los bienes patrimoniales.	140
III.3.3. Los bienes demaniales.	141
IV. SERVICIOS PÚBLICOS DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO.	142
IV.1. La Red de Paradores Nacionales.	142
IV.2. Servicios autonómicos y locales de alojamiento turístico.	143
V. LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN TURÍSTICA.	144
V.1. Las oficinas de turismo en el exterior.	144
V.2. Las oficinas de información turística.	145
VI. OTROS SERVICIOS PÚBLICOS TURÍSTICOS.	146
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA.	149
 LECCIÓN 8. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE CONTROL DE LAS EMPRESAS TURÍSTICAS.	 151
I. INTRODUCCIÓN.	151
II. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN DE LA POLICÍA ADMINISTRATIVA.	152
III. EL RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN DE LOS SERVICIOS TURÍSTICOS.	153
III.1. Antecedentes.	153
III.2. El libre acceso al ejercicio de servicios turísticos.	153
III.2.1. Las exigencias de la Directiva de Servicios.	153
III.2.2. La adaptación de la legislación turística autonómica a la Directiva de servicios.	154
III.2.3. Comunicación (o declaración responsable).	155
III.2.4. Clasificación (en su caso).	156
III.2.5. Inscripción en el Registro autonómico de turismo.	157
III.3. Valoración crítica.	158
IV. LA SUBSISTENCIA DE OTRAS AUTORIZACIONES PREVIAS CONCURRENTES.	159
IV.1. Controles derivados de la utilización y de la protección de bienes de dominio público.	160
IV.1.1. Concesiones y autorizaciones demaniales.	160
IV.1.2. Policía demanial sobre terrenos colindantes.	161
IV.2. Permisos y autorizaciones ambientales.	162
IV.2.1. Panorámica general.	162
IV.2.2. Autorización ambiental integrada.	163
IV.2.3. Evaluación de impacto ambiental de proyectos.	163
IV.2.4. Policía de actividades clasificadas.	165

IV.3. Control urbanístico	167
IV.3.1. Autorización autonómica en suelo no urbanizable	167
IV.3.2. Licencia municipal de obras	168
IV.3.3. Licencia municipal de cambio de uso	168
V. CONTRAPUNTO CRÍTICO	169
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA	170

LECCIÓN 9. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LOS ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS (I). REGLAS COMUNES

Y OFERTA HOTELERA	173
I. ASPECTOS GENERALES	173
I.1. Antecedentes	173
I.2. Marco estatal	174
I.3. La diversidad de clasificaciones en la normativa autonómica ..	175
I.4. Evolución de la regulación en La Rioja	176
I.5. Recapitulación	177
II. CONCEPTO, TIPOLOGÍA Y REGLAS COMUNES	177
II.1. Concepto	177
II.2. Tipología	178
II.3. Obligaciones de registro documental e información a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	178
II.4. Obligaciones vinculadas con el derecho de libre acceso a los establecimientos	179
II.5. Obligaciones para con los consumidores y usuarios	180
II.6. Asesoramiento, dispensas, reclasificación y exigencia de responsabilidades	181
III. ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS	182
III.1. Marco normativo	182
III.2. Grupos	182
III.3. Requisitos generales	183
III.4. Requisitos específicos	184
III.4.1. Categorías de hoteles	184
III.4.2. Especialidades de hoteles	185
IV. CONSIDERACIONES FINALES	186
IV.1. El sistema <i>Hotel Stars Union</i> : un intento de armonización fallido	186
IV.2. Crisis del modelo de clasificación y retos pendientes	188
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA	189

LECCIÓN 10. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LOS ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS (II). LA OFERTA EXTRAHOTELERA	191
I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS ALOJAMIENTOS EXTRAHOTELEROS	191
II. LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO	193
II.1. Concepto y régimen general	193
II.1.1. Marco normativo	193
II.1.2. Clasificación	194
II.1.3. Disposiciones generales	194
II.2. Condiciones para su ubicación	195
II.3. Otros requisitos y normas de funcionamiento	196
III. ESTABLECIMIENTOS DE TURISMO RURAL	197
III.1. Marco normativo	197
III.2. Concepto y régimen general de las «casas rurales»	198
III.3. Clasificación y régimen transitorio	199
IV. ALBERGUES	200
IV.1. Disposiciones generales	200
IV.2. Albergues turísticos	201
IV.3. Albergues de peregrinos	201
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA	202
 LECCIÓN 11. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LOS ALOJAMIENTOS TURÍSTICOS (III). EL USO TURÍSTICO DE VIVIENDAS	 203
I. INTRODUCCIÓN	203
II. LA FORMACIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE LAS DENOMINADAS «VIVIENDAS TURÍSTICAS»	204
II.1. Antecedentes	204
II.2. El debate inicial sobre su sometimiento a regulación	205
II.3. Las reformas de la legislación civil estatal	206
II.3.1. La modificación de la Ley de arrendamientos urbanos	206
II.3.2. Las modificaciones de la Ley de propiedad horizontal	207
II.4. Eclósión de la primera normativa autonómica específica	209
III. LA REGULACIÓN RIOJANA	210
III.1. Normativa	210
III.2. Los establecimientos de apartamentos turísticos	211
III.3. Las denominadas «viviendas de uso turístico»	213
III.4. Normas comunes	214
IV. BALANCE PROVISIONAL: DESCONTROL Y REACCIÓN NORMATIVA	215

IV.1. Consecuencias prácticas negativas del supuesto control <i>a posteriori</i>	215
IV.2. Últimas medidas normativas para contener la proliferación incontrolada de VUT	216
IV.2.1. Panorámica general	216
IV.2.2. El caso de Cataluña	217
IV.2.3. Expansión de las exigencias vinculadas al derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada.	218
IV.2.4. El procedimiento de registro único de arrendamientos	219
V. REFLEXIÓN FINAL	220
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA	221
 LECCIÓN 12. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE OTRAS EMPRESAS TURÍSTICAS	 223
I. LA ACTIVIDAD DE INTERMEDIACIÓN TURÍSTICA	223
I.1. Marco normativo	223
I.2. Agencias de viajes	225
I.2.1. Actividades reservadas	225
I.2.2. Viajes combinados, viajes sueltos y viajes colectivos	225
I.2.3. Normas de funcionamiento	226
I.2.4. Clasificación y régimen de garantías	227
I.2.5. Régimen de intervención	228
I.3. Centrales de reserva	229
II. LA RESTAURACIÓN	230
II.1. Marco normativo	230
II.2. Disposiciones generales	231
II.3. Requisitos	232
III. LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS COMPLEMENTARIAS	233
III.1. Marco normativo	233
III.2. Disposiciones generales	234
III.3. Empresas de turismo activo	234
III.4. Empresas organizadoras de reuniones y congresos	235
IV. LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS	235
IV.1. Marco normativo	235
IV.2. La regulación riojana	236
IV.2.1. Estructura y contenido de la Ley de espectáculos públicos y actividades recreativas	236
IV.2.2. El régimen de la hostelería	238
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA	238

LECCIÓN 13. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LAS ENSEÑANZAS Y PROFESIONES TURÍSTICAS	241
I. PANORÁMICA GENERAL	241
I.1. Las enseñanzas turísticas	241
I.2. Las profesiones turísticas	243
II. GUÍAS DE TURISMO	244
II.1. Antecedentes	244
II.2. Factores de evolución normativa	245
II.2.1. La controversia competencial	245
II.2.2. Los condicionantes europeos	246
II.3. Rasgos generales de las regulaciones autonómicas	247
II.4. La regulación riojana	249
II.4.1. Marco normativo	249
II.4.2. Requisitos materiales	250
II.4.3. Requisitos formales	251
II.5. Consideraciones finales	252
II.5.1. Supuestos de libre prestación	252
II.5.2. Variantes en el régimen de habilitación	253
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA	255
LECCIÓN 14. LA POTESTAD DE INSPECCIÓN TURÍSTICA	257
I. INTRODUCCIÓN	257
II. MARCO NORMATIVO	257
II.1. Advertencias previas	257
II.2. Regulación vigente	258
III. ORGANIZACIÓN	259
III.1. Órgano competente	259
III.2. Personal inspector	259
IV. LA ACTIVIDAD INSPECTORA	260
IV.1. Límites	260
IV.2. Planes de inspección	261
IV.3. Supuestos de inspección preceptiva	262
IV.4. Medios de inspección	262
IV.5. La situación de las personas inspeccionadas	263
V. QUEJAS Y RECLAMACIONES	264
V.1. Naturaleza jurídica	264
V.2. Forma y contenido	265
V.3. Tramitación y efectos	265
VI. EL NUEVO SISTEMA DE INTERCAMBIO DE DATOS RELATIVOS A LOS SERVICIOS DE ALQUILER DE ALOJAMIENTOS DE CORTA DURACIÓN	266

VI.1. La armonización europea	266
VI.1.1. Fundamento y alcance	266
VI.1.2. Estructura y contenido del Reglamento (UE) 2024/1028	267
VI.2. Recepción en España	268
VI.2.1. El Real Decreto 1312/2024: aspectos generales	268
VI.2.2. La intervención del Registro de la Propiedad	270
VI.2.3. La Ventanilla Única Digital de Arrendamientos	271
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA	272
 LECCIÓN 15. LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA TURÍSTICA.	275
I. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.	275
I.1. Marco general	275
I.2. La regulación riojana	277
II. LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN LA MATERIA	277
II.1. Reserva de ley	277
II.2. Tipicidad	278
II.2.1. Alcance	278
II.2.2. Infracciones	279
II.2.3. Sanciones	280
II.3. Proporcionalidad	281
II.3.1. Como mandato al legislador	281
II.3.2. Como mandato a la Administración	283
II.4. Culpabilidad	284
II.5. Presunción de inocencia	285
II.6. Irretroactividad	285
II.7. Seguridad jurídica	286
II.8. <i>Non bis in idem</i>	286
III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	287
III.1. Marco normativo	287
III.2. Disposiciones generales y garantías de las personas interesadas ..	289
III.3. Iniciación	290
III.4. Ordenación	290
III.5. Instrucción	291
III.6. Terminación	292
III.7. La eficacia de las sanciones	293
BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA	293
 BIBLIOGRAFÍA GENERAL	295