

LA SEGUNDA GENERACIÓN DE LEYES AUTONÓMICAS DE TURISMO

(UN ANÁLISIS A PARTIR DE LA LEY 13/2011, DE 23 DE DICIEMBRE, DE TURISMO DE ANDALUCÍA)

OMAR BOUAZZA ARIÑO¹

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

El autor analiza críticamente el contexto, objeto, principios y conceptos de lo que denomina *segunda generación de leyes autonómicas* de turismo a partir de la Ley de Turismo de Andalucía.

Palabras clave: Derecho autonómico, turismo, desarrollo sostenible, calidad, crisis económica.

Abstract

The author critically reviews the context, object, principles and concepts of what he calls *second generation of autonomic acts* since the Tourism Andalusian Act.

Keywords: Autonomic Law, tourism, sustainable development, quality, economic crisis.

I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

Con la bonanza económica de los países del Norte de Europa tras la II Guerra Mundial, la Dictadura de Franco se centró en el turismo como vía para la obtención de ingresos rápidos y promover así el tan anhelado y necesario desarrollo socioeconómico de España. La intervención de la Administración de entonces se tradujo en la eliminación de las trabas urbanísticas para garantizar una máxima expansión de la industria del hotel y la hostelería, ignorando criterios racionales de ordenación ni estéticos. El Ministerio de Información y Turismo de la Dictadura, de hecho, era la Administración que coordinaba la acción de las demás administraciones, en cuanto pudiesen incidir en el sector turístico. Por consiguiente, la legislación de la etapa pre-constitucional se destinaba a primar los criterios cuantitativos, es decir, potenciar el desarrollo económico, frente a los criterios cualitativos, es

¹obouazza@der.ucm.es. Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), “El reto de la reafirmación del Estado del Bienestar en la protección de los derechos humanos” (DER2015-65524-R).

decir, no se tenía en consideración la calidad de los servicios turísticos que se prestaban ni la conservación medioambiental. Destaca de esta época la *Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*, auténtico instrumento de coordinación de todas las normativas y acciones administrativas de incidencia territorial que pudieran afectar al sector del turismo. Principalmente, la *Ley del Suelo de 1956*, que quedó materialmente derogada por aquella, al primar el principio de prioridad sectorial². Además, durante esta época la Administración del Estado centralizó todas las competencias que las Administraciones locales pudiesen tener en esta materia. Un buen ejemplo de ello lo ofrece la *Ley 54/1969, de 26 de abril, sobre promoción turística de la Isla La Graciosa*, en la provincia de Las Palmas de Gran Canaria, por medio de la cual, se autorizaba al Ministerio de Información y Turismo a actuar de oficio en la promoción de este frágil territorio insular, estimulando la inversión privada, con impresionantes rebajas fiscales (una reducción del 95 % en las cuotas del tesoro de la contribución territorial urbana por plazo de veinte años, entre otras), con la finalidad de que el desarrollo turístico no supusiera carga económica alguna al erario público. Esta misma Ley contemplaba la creación de un nuevo municipio, cuando el incremento de la población así lo requiriera (art. 5). Afortunadamente, como técnicamente fue inviable la construcción de un aeropuerto, el desarrollo previsto resultó frenado.

La aprobación de la Constitución Española de 1978 implicó la introducción de un nuevo paradigma presidido por la combinación de los criterios de cantidad con los de calidad, en los que los nuevos valores como la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico, la consideración del carácter público del demanio marítimo terrestre, la protección de los consumidores, la calidad de vida, etc., estaban llamados a jugar un papel decisivo. La incorporación de los criterios de calidad, además, debían ser llevados a cabo por la Comunidades Autónomas, nuevo ente territorial que llamado a asumir el protagonismo en la materia a partir del juego del artículo 148 de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, en los que cada ente descentralizado incorpora esta materia. Sin embargo, en realidad se siguió con la misma política liberal franquista, de intervención mínima, habida cuenta de los buenos resultados económicos que ofrecía. Todo ello hasta la primera gran crisis turística, a finales de los años 80, que se debió a un cambio en las aspiraciones de los turistas en cuanto al producto esperado: ya no anhelaban simplemente el sol y la playa sino que también valoraban el cuidado, el respeto y la protección del entorno y del patrimonio. Asimismo, la calidad del servicio recibido. Es por ello que a principios de los 90 el Estado, en base a la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), adoptó la primera política turística estatal de la democracia que asumiría el concepto de calidad como paradigma en el cambio de rumbo de la política y legislación autonómica. Así, a mediados de los 90 las Comunidades Autónomas comenzarían a aprobar sus primeras leyes generales en materia de turismo, en cuyo espíritu está bien presente el cambio de paradigma de un turismo no sólo guiado por parámetros cuantitativos, sino también cualitativos, en el contexto del desarrollo sostenible. Como consecuencia, la legislación permitirá un mayor intervencionismo de la Administración en la libre iniciativa de los empresarios privados. Entre las prioridades de la legislación turística

² Da buena cuenta de ello Enrique SERRANO GUIRADO en su libro, *Planificación territorial y planificaciones sectoriales (especial referencia al sector turístico)*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1965, 88 p. Véase también mi libro *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006, en el que hago mención a la tensión entre la Ley de Centros y Zonas y el resto de normas que incidían en el territorio, así como la crítica doctrinal de la época.

entonces se encontrará la necesidad de ordenar urbanísticamente la implantación de la infraestructura hotelera, la fijación de estándares de edificación, el esponjamiento de las zonas turísticas³, la ordenación de la calidad de las edificaciones y su limitación⁴, la prevención de la contaminación acústica, la eliminación de barreras arquitectónicas para garantizar el acceso a los establecimientos hoteleros de las personas con diversidad funcional, la garantía del libre acceso en los establecimientos turísticos prohibiendo todo tipo de discriminación, la protección de la identidad de cada zona turística, la formación continuada de los profesionales turísticos, etc. La legislación turística también tendrá como objeto la ordenación de la oferta de alojamiento, de ocio, el estatuto jurídico del turista y del empresario y las agencias de viaje.

Puede decirse que nos encontramos desde principios de la década de los 10 en una nueva etapa caracterizada por la vuelta a los criterios cuantitativos, alentados por la crisis económica, tal y como se muestra en algunas reformas legislativas recientes. El ***Plan Nacional e Integral de Turismo 2012-2016***, por ejemplo, propone la compatibilización de las actividades económicas con la zona de protección de la línea litoral contemplada en la Ley de Costas. Asimismo, también contempla la permanencia de los chiringuitos de playa y el mantenimiento de las edificaciones que se sitúan en esa línea de protección que a los 60 años, en principio, debieran desaparecer. Previsiones que han sido trasladadas –e incrementadas– a la reforma de la Ley de Costas, realizada por la ***Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas***. La regresión en los logros alcanzados en la protección del medio ambiente ha sido generalizada, como ha puesto de manifiesto de una manera clara e inequívoca la doctrina⁵.

Este trabajo tiene por objeto, por ello, el análisis de los principios, conceptos y técnicas de la segunda ley del turismo de Andalucía, aprobada en este último contexto, el de

³ Sobre el caso balear, me remito a los trabajos de Joan AMER FERNÁNDEZ, “Políticas públicas y vulnerabilidad social en destinos turísticos maduros. El estudio de caso del consorcio de la *Platja de Palma*”, *Gran Tour: Revista de Investigaciones Turísticas* 3, 2011, 31-50; Joana M^a SOCÍAS CAMACHO, “La reconversión de los destinos turísticos mediante el esponjamiento urbanístico y la modernización de alojamientos en las Islas Baleares”, en *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano* (coord. David BLANQUER CRIADO), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, 141-166, y *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, BOE, Madrid, 2001, 255 p.

⁴ Véase al respecto el artículo de Diego José VERA JURADO, “Los límites del crecimiento: la aplicación de la disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo”, *RAP* 181, 2010, 407-425; y el libro de Aina SALOM PARETS, *Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística*, INAP, Madrid, 2011.

⁵ Véanse, por ejemplo, los trabajos de Íñigo LAZKANO BROTONS y Agustín GARCÍA URETA, “La subordinación de la conservación del litoral a los intereses económicos en la reforma de la Ley de Costas” *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea-Ambiente y derecho* 12, 2014, 46-70; Fernando LÓPEZ RAMÓN “Introducción general: regresiones del derecho ambiental”, en *Observatorio de Políticas Ambientales* 2011, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, 19-24. En general la lectura de los informes contenidos en esta publicación anual dan buena cuenta de la regresión generalizada. Igualmente, me remito a las breves crónicas jurídicas que he realizado en la Revista *Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales* desde el año 2010, que reflejan claramente la preferencia del legislador estatal y de los legisladores autonómicos por los criterios cuantitativos a toda costa. Resultará de interés en fin ojear cómo se están haciendo las cosas en países de nuestro entorno. Véase, por ejemplo, el artículo de Fernando LÓPEZ RAMÓN, “La aceptación legislativa del principio de no regresión ambiental en Francia”, *RAP* 201, 2016.

la crisis económica. En este sentido, se analizan los conceptos claves de un modelo cualitativo de turismo, en el que el desarrollo sostenible y la calidad deben primar.

II. EL TURISMO EN LA LEY ORGÁNICA 2/2007, DE 19 DE MARZO, DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA

Antes de analizar el contenido de la nueva Ley será necesario averiguar la impronta del turismo en el nuevo Estatuto de Autonomía pues necesariamente la nueva Ley debe entenderse en el contexto de la reforma estatutaria.

En primer lugar, me referiré al artículo 37, según el cual el turismo es un elemento estratégico de Andalucía y que, por ende, el fomento de esta actividad será un principio rector de las políticas orientadas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el capítulo II del Estatuto⁶ y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10⁷.

⁶ Tales derechos se refieren, por ejemplo, a igualdad de género (artículo 15); protección contra la violencia de género (artículo 16); protección de la familia (artículo 17); menores (artículo 18); mayores (artículo 19); educación (artículo 21); salud (artículo 22); prestaciones sociales (artículo 23); personas con discapacidad o dependencia (artículo 24); vivienda (artículo 25); trabajo (artículo 26); consumidores (artículo 27); medio ambiente (artículo 28); buena administración (artículo 31); cultura (artículo 33); orientación sexual (artículo 35).

⁷ “Artículo 10. Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma.

1. La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. A tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias.

2. La Comunidad Autónoma propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquella en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social.

3. Para todo ello, la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:

1.º La consecución del pleno empleo estable y de calidad en todos los sectores de la producción, con singular incidencia en la salvaguarda de la seguridad y salud laboral, la conciliación de la vida familiar y laboral y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones de andaluces.

2.º El acceso de todos los andaluces a una educación permanente y de calidad que les permita su realización personal y social.

3.º El afianzamiento de la conciencia de identidad y de la cultura andaluza a través del conocimiento, investigación y difusión del patrimonio histórico, antropológico y lingüístico.

4.º La defensa, promoción, estudio y prestigio de la modalidad lingüística andaluza en todas sus variedades.

5.º El aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad, el impulso del conocimiento y del capital humano, la promoción de la inversión pública y privada, así como la justa redistribución de la riqueza y la renta.

6.º La creación de las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los andaluces en el exterior que lo deseen y para que contribuyan con su trabajo al bienestar colectivo del pueblo andaluz.

7.º La mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas.

Desde una óptica competencial, el artículo 71 establece la “competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, así como la coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero; la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos; la formación sobre turismo y la fijación de los criterios, la regulación de las

8.º La consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales y de equiparación de la riqueza y el bienestar entre todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural.

9.º La convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea, promoviendo y manteniendo las necesarias relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades y Ciudades Autónomas, y propiciando la defensa de los intereses andaluces ante la Unión Europea.

10.º La realización de un eficaz sistema de comunicaciones que potencie los intercambios humanos, culturales y económicos, en especial mediante un sistema de vías de alta capacidad y a través de una red ferroviaria de alta velocidad.

11.º El desarrollo industrial y tecnológico basado en la innovación, la investigación científica, las iniciativas emprendedoras públicas y privadas, la suficiencia energética y la evaluación de la calidad, como fundamento del crecimiento armónico de Andalucía.

12.º La incorporación del pueblo andaluz a la sociedad del conocimiento.

13.º La modernización, la planificación y el desarrollo integral del medio rural en el marco de una política de reforma agraria, favorecedora del crecimiento, el pleno empleo, el desarrollo de las estructuras agrarias y la corrección de los desequilibrios territoriales, en el marco de la política agraria comunitaria y que impulse la competitividad de nuestra agricultura en el ámbito europeo e internacional.

14.º La cohesión social, mediante un eficaz sistema de bienestar público, con especial atención a los colectivos y zonas más desfavorecidos social y económicamente, para facilitar su integración plena en la sociedad andaluza, propiciando así la superación de la exclusión social.

15.º La especial atención a las personas en situación de dependencia.

16.º La integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad.

17.º La integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía.

18.º La expresión del pluralismo político, social y cultural de Andalucía a través de todos los medios de comunicación.

19.º La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa.

20.º El diálogo y la concertación social, reconociendo la función relevante que para ello cumplen las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Andalucía.

21.º La promoción de las condiciones necesarias para la plena integración de las minorías y, en especial, de la comunidad gitana para su plena incorporación social.

22.º El fomento de la cultura de la paz y el diálogo entre los pueblos.

23.º La cooperación internacional con el objetivo de contribuir al desarrollo solidario de los pueblos.

24.º Los poderes públicos velarán por la salvaguarda, conocimiento y difusión de la historia de la lucha del pueblo andaluz por sus derechos y libertades.

4. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados, especialmente mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas”

condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo”⁸.

Asimismo, el artículo 197, que especifica que “los poderes públicos de Andalucía orientarán sus políticas especialmente al desarrollo del turismo sostenible, la protección del litoral y la red de espacios naturales protegidos, así como al fomento de una tecnología eficiente y limpia”.

Más adelante, en un epígrafe posterior, me referiré en concreto a las competencias autonómicas y locales tal y como vienen plasmadas en la Ley de turismo.

III. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE COMUNIDAD AUTÓNOMA Y ENTES LOCALES Y RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

En materia competencial, la Ley no implica novedades destacadas por cuanto reserva el grueso de la competencia en el ámbito autonómico y contempla la clásica competencia municipal en materia de promoción turística, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma pueda delegar o transferir otras competencias (art. 9.16 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de la Autonomía Local)⁹. Por otro lado, no atribuye competencias específicas a las diputaciones provinciales ni su posible delegación o transferencia. Se ha desaprovechado la oportunidad, por tanto, de favorecer una mayor descentralización competencial con la posible mejora en la eficiencia en la prestación de servicios turísticos en los diferentes territorios que integran esta Comunidad, con recursos turísticos esenciales que, en muchos casos, definen el carácter de su territorio.

Por lo demás, las competencias autonómicas se recogen, desde un punto de vista global, en el art. 3.1.g) y se refieren a la planificación y ordenación del turismo y de los recursos turísticos de interés para Andalucía, sin menoscabo de las atribuciones que a cada Consejería competente le correspondan, y la coordinación de conformidad con el art. 5 de la misma Ley de las actuaciones que en esa materia ejerzan los entes locales. Esta vendría a ser la competencia general. También se prevén competencias sobre aspectos específicos. Por ejemplo, la declaración de campos de golf de interés turístico, así como la declaración de interés turístico de rutas, itinerarios, etc. [art. 3.1.e)]. Asimismo, por la incidencia en el territorio que puede tener, cabe destacar la competencia prevista en el art. 3.1.j), en materia de “potenciación de aquellas medidas y actuaciones que posibiliten el desarrollo y la implantación de políticas de calidad turística en los destinos, recursos, servicios y empresas turísticas de Andalucía”. Una competencia igualmente muy destacada en materia de

⁸ Véase el comentario a este precepto de Eduardo GAMERO CASADO, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía II* (Dir. CRUZ VILLALÓN/MEDINA GUERRERO), Parlamento de Andalucía, 2012, 1173 y ss.

⁹ Sobre este tema, véase el trabajo de Alejandro ROMÁN MÁRQUEZ, *El municipio turístico. Régimen jurídico y algunas propuestas para su mejora*, Universidad de Granada, Granada, 2009.

ordenación territorial del turismo es la de cooperación con la Administración del Estado y otras Comunidades Autónomas en materia de turismo [art. 3.1.n)].

A continuación, se contempla un precepto clave en todo estado descentralizado: el referido a las relaciones interadministrativas (art. 5). Indica que en el ámbito de la Comunidad Autónoma, las relaciones entre los diversos entes públicos con competencias turísticas se ajustarán a los principios de coordinación, cooperación, colaboración y descentralización.

En el ámbito de la potestad de coordinación, como es lógico, recoge expresamente en el párrafo 2º la potestad de coordinación de la Comunidad Autónoma de las competencias de las entidades locales en la materia, en los términos previstos en los artículos 58 y 59 de la Ley sobre la autonomía local. Por ello, el Gobierno autonómico 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 los representen. Sin embargo, en el siguiente párrafo contiene un importante contrapeso que en ocasiones planteará dudas en la labor de ponderar la coordinación, me refiero al límite de la autonomía local, al señalar que “la coordinación que realice la Administración de la Junta de Andalucía no podrá afectar en ningún caso a la autonomía de las entidades locales y se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en el artículo 58.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio”, lo cual, en la práctica, resultará difícil concretar. Quizá se está ofreciendo, indirectamente, al juez unas potestades de arbitrio excesivas, por lo que debiera resolverse mejor en la Ley con la finalidad de definir mejor el alcance de los principios autonómicos y locales y ofrecer una mayor racionalidad del sistema.

Desde la perspectiva de la coordinación horizontal, el artículo 8 contempla la Comisión interdepartamental en materia de turismo órgano de coordinación y consulta interna de la Administración de la Junta de Andalucía. Actúa bajo la presidencia del consejero de turismo y en la misma están representadas las consejerías que tengan relación directa o indirecta con la actividad turística. A simple vista da la impresión de que se trata de un órgano en el que se tomarán posturas de manera conjunta por los representantes de las distintas consejerías cuando una cuestión referida a turismo afecte a otras áreas. Por tanto, estaríamos en realidad ante un concepto más bien cercano al principio de cooperación. Hay que decir que en el momento de elaboración de este trabajo el Decreto de creación de este órgano está en proceso de elaboración, como se indica en el Decreto 97/2016, de 3 de mayo, por el que se derogan determinadas normas reguladoras del sector turístico y deportivo, que suprimió el Consejo de Coordinación Interdepartamental en materia de Turismo. Sería deseable, por consiguiente, que cambiara la naturaleza coordinadora del órgano que se suprime, por la cooperadora. Y es que el órgano vigente bajo el paraguas de la anterior Ley coordinaba, desde la más estricta perspectiva sectorial, la acción de otros órganos sometiendo, por tanto, los intereses generales a los sectoriales¹⁰.

¹⁰ Véase al respecto la crítica que planteo en mi trabajo, “El sistema de andaluz de ordenación territorial del turismo a la luz del Plan General de Turismo Sostenible”, *Revista Andaluza de Derecho del Turismo* 1, 2009, pág. 31.

IV.OBJETO, PRINCIPIOS Y CONCEPTOS INFORMADORES DE LA LEY 13/2011, DE 23 DE DICIEMBRE, DE TURISMO DE ANDALUCÍA

La *Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de turismo de Andalucía*, al igual que su antecesora, la *Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de turismo de Andalucía*, se fundamenta en el principio de la sostenibilidad en torno al que giran conceptos como el de calidad, el de desestacionalización o el de diversificación de la oferta turística. Se introducen nuevos conceptos como el de la responsabilidad y el de la innovación, que serán clave en la concesión del objetivo que parece que prima en esta nueva regulación, que sería la promoción del turismo como factor de empleo, desarrollo socioeconómico y crecimiento de la renta. Todo ello en un contexto de crisis económica, fuerte estacionalización y envejecimiento progresivo de la población. En este trabajo prestaré atención a los principios y conceptos que a mi modo de ver resaltan en esta segunda ley aprobada en la Comunidad Autónoma.

1. Objeto

El artículo 1.1 de la Ley establece, de una manera muy significativa, que el objeto de la Ley es la ordenación, planificación y promoción del turismo sostenible. Por consiguiente, esta Ley tendrá por objeto la ordenación, planificación y promoción de un turismo que se pretende que sea sostenible, no cualquier forma de turismo. Es de interés hacer hincapié en esta cuestión pues en las leyes de turismo de primera generación la sostenibilidad vendría a ser un principio informador, a modo de aspiración y ahora de lo que se trataría es de su ordenación, planificación y promoción. Sin embargo, en el artículo siguiente, el 2º, que recoge un catálogo de definiciones aclaratorias, no define lo que debe entenderse como “turismo sostenible” a los efectos de esta Ley. Si bien parece que se da por hecho que la Ley trata de ordenar un modelo de turismo que es sostenible, pronto aparecen las dudas en el 2º párrafo, al indicar que la Ley tiene como finalidad, en el marco del Estatuto de Autonomía -y debemos entender, también, en el marco de la Constitución y el ordenamiento comunitario e internacional- a) “el impulso del turismo sostenible como sector estratégico de la economía andaluza, generador de empleo y desarrollo económico”. Por tanto, de la lectura integrada de ambos párrafos, parece que, en realidad, de lo que se trata es de la promoción del turismo sostenible y, en general, la ordenación y planificación del turismo¹¹. Por lo demás, a parte de la referencia al desarrollo económico de la primera letra, en las siguientes, se referirá a los otros elementos del desarrollo sostenible, como lo cultural, ambiental y social, la protección de los recursos turísticos, la determinación de las competencias de las diferentes administraciones andaluzas en la materia, entre otras cuestiones, que dejaré para otro momento su tratamiento.

2. Principios y conceptos

A continuación se analizan los principios y conceptos clave en el cambio de paradigma del modelo turístico, de un modelo cuantitativo a uno cualitativo, en el contexto de

¹¹ En la misma línea, encontramos otras leyes de nueva generación que se refieren al sector, como por ejemplo, la Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias turísticas en las Islas Baleares y de medidas de impulso del turismo sostenible.

crisis económica en el que fue dictada la Ley. Por ello, se obvian deliberadamente otros principios y conceptos que integran la Ley, cuyo estudio y análisis desbordaría el objeto de este trabajo.

2.1. Concepto de recurso turístico

Como suele ser habitual en las leyes generales de turismo de las Comunidades Autónomas, se integra un artículo en el que se recoge toda una serie de definiciones de lo que debemos entender de ciertos conceptos que se emplean en la Ley. Se trata de una metodología didáctica que, además, permite comprender el énfasis que cada Comunidad Autónoma, en el ejercicio legítimo de su discrecionalidad, realiza en aquellos elementos vertebradores del sector turístico que consideran clave.

La nueva Ley andaluza recoge las definiciones en su artículo 2, de entre las que contempla, de una manera central, la de recurso turístico, en el apartado b). La Ley relaciona el concepto de concepto de recurso turístico con todo aquel elemento susceptible de tener repercusión en la situación económica, en los siguientes términos:

“Cualquier bien o manifestación diversa de la realidad física, geográfica, natural, social o cultural de Andalucía susceptible de generar flujos turísticos con repercusión en la situación económica de una colectividad”.

Al tradicional sentido de elemento susceptible de atraer visitantes, añade el criterio económico con especial énfasis, como ya recogía la primera Ley de turismo, en su art. 2.a). Debe puntualizarse sin falta que no siempre se ha supeditado el turismo a lo económico con carácter exclusivo. Así, el Marqués de la Vega Inclán, al frente de la Comisaría Regia de Turismo (1911-1928) concebía el turismo desde una perspectiva primordialmente humanística, como factor decisivo en el enriquecimiento del alma y el espíritu.

El recurso turístico, por lo demás, deberá constituir el elemento central de ordenación territorial desde la perspectiva del turismo.

2.2. Principio de Integración

El principio de integración se refiere a la consideración del derecho como un sistema y, por consiguiente, la toma en consideración de una norma teniendo en cuenta el resto de normas del ordenamiento jurídico.

La Ley que ahora analizo muestra una especial preocupación por la necesidad de que haya una integración efectiva de la legislación turística en el ordenamiento jurídico. Así, junto a la referencia al marco estatutario también menciona la Ley de Autonomía Local de Andalucía 5/2010, de 11 de junio, con la que se pretende dar respuesta a la necesidad de reflejar y actualizar aspectos de la realidad turística que aconsejan una concreción normativa específica, en aspectos tales como la valoración de la dimensión territorial del turismo; la

consideración de una nueva clasificación de la oferta turística, distinguiendo entre servicios turísticos y actividades con incidencia en el ámbito turístico, suprimiendo figuras obsoletas; la adaptación a las nuevas formas de negocio turístico que están apareciendo en la realidad económica; el mayor peso de las políticas de calidad e innovación; la incorporación de obligaciones adicionales de información a la persona usuaria; la necesidad de definir el suelo calificado como turístico, o la simplificación de trámites y procedimientos para el acceso a la actividad turística con motivo de la transposición de la Directiva Servicios.

Desde la perspectiva de la ordenación del territorio, igualmente, contempla los instrumentos sectoriales centrales de la Ley, de carácter normativo y estratégico, vinculados con respecto de la ordenación general del territorio, realizando llamadas a las leyes de ordenación urbanística y del territorio (arts. 11 y 18, por ejemplo)¹².

2.3. Desarrollo sostenible del turismo

Como he dicho en otro lugar, el desarrollo sostenible consiste en el mantenimiento de las condiciones actuales de crecimiento haciéndolas compatibles con aquellas condiciones que hoy hacen agradable y valiosa la vida, esto es, con un medio ambiente sano, con una protección de las sensibilidades culturales y con un acceso de todos a esas cualidades¹³. La Organización Mundial del Turismo especifica el concepto de desarrollo sostenible del turismo como aquel que atiende a las necesidades de los turistas actuales y de las regiones receptoras, y al mismo tiempo protege y fomenta las oportunidades para el futuro. El desarrollo sostenible del turismo se concibe como una vía hacia la gestión de todos los recursos de forma que puedan satisfacerse las necesidades económicas sociales y estéticas, respetando al mismo tiempo la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas que sostienen la vida. De ello se puede deducir que el concepto de desarrollo sostenible del turismo se sujeta en base a cuatro vertientes fundamentales: la económica, la ambiental, la social y la cultural.

2.3.1. Vertiente económica

El desarrollo del turismo se entenderá sostenible desde una perspectiva económica si la política general y la sectorial turística favorecen –o, al menos, no afectan negativamente- el mantenimiento de otras industrias económicas. Así entiendo, por ejemplo, que el monocultivo turístico en una economía es una manifestación clara de desarrollo del turismo insostenible pues se hace depender el progreso económico de una única industria, que puede resultar vulnerable, como sabemos, por causas internas o externas (terrorismo, cambio climático, etc.). La subida de los precios de la energía, el agua y otros servicios básicos que incrementen de

¹² Un estudio del sistema anterior, en mis trabajos *Planificación Turística Autonómica*, Reus, Madrid, 2007; y “El sistema de andaluz de ordenación territorial del turismo a la luz del Plan General de Turismo Sostenible”, cit., pág. 15 y ss. Sobre la nueva Ley puesta en relación con el sistema canario, véase el trabajo de Martín María RAZQUIN LIZÁRRAGA, “Urbanismo, medio ambiente y turismo. Una integración necesaria y fortalecedora”, *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, Reus, Madrid, 2017.

¹³ *Ordenación del territorio y turismo (un modelo de desarrollo sostenible del turismo desde la ordenación del territorio)*, Atelier, Barcelona, 2006.

una manera antieconómica los costes de otras actividades, como la agricultura, también puede decirse que implicaría el desarrollo de un modelo insostenible de turismo.

Andalucía, como se sabe, es un destino turístico de primer orden. Es una Comunidad Autónoma líder en el turismo de sol y playa, el turismo de golf, el turismo cultural y, también, en el turismo religioso, entre otros. La Ley ofrece una visión aglutinadora del turismo, intentando atraer lo probablemente regulado desde el sector del comercio, añadiendo el componente turístico. Así, refleja que la norma no sólo pretenderá dar cabida a las empresas turísticas sino también a todas aquellas que incidan en este ámbito, ya que se entiende el turismo no sólo como satisfacción de las necesidades básicas de las personas que nos visitan, sino como una atención integral a estas personas, lo que supone la consideración de otras actividades con incidencia en el sector que implican a las pequeñas y medianas empresas andaluzas y contribuir así al desarrollo económico y cultural de la región. Surge la duda de si no será mejor que esta tarea se realice desde un departamento de la Administración con una visión más global y de conjunto, con la finalidad de que se ponderen desde una posición más aglutinadora los intereses de visitantes y residentes y evitar así el fenómeno tan frecuente en no pocos territorios turísticos del rechazo del residente al visitante al tener la percepción de que la organización administrativa enfoca su gestión administrativa y política desde una óptica excesivamente sectorial.

Finalmente, desde esta perspectiva, diré que la Ley también se refiere a las modalidades de alojamiento que están ofreciendo un mayor empuje en los últimos años. En concreto, las modalidades de alojamiento en régimen de propiedad horizontal. Una nueva modalidad que deberá ordenarse y gestionarse con cuidado y vigilancia para evitar la oferta ilegal y limitar la legal ya que su masificación tiene un enorme impacto negativo en la población residente, en cuanto al encarecimiento de los precios de los arrendamientos menoscabando, así, las condiciones de vida de la mayoría de la población.

2.3.2. Vertiente ambiental

El desarrollo del turismo es sostenible desde la perspectiva ambiental cuando se muestra respetuoso con el medio ambiente.

La Ley muestra numerosas manifestaciones de esta vertiente. Por ejemplo, de entre las obligaciones generales de las empresas turísticas se encuentra la de “Prestar los servicios conforme al principio de sostenibilidad, respetando y protegiendo el entorno medioambiental, el patrimonio histórico y cultural y los recursos turísticos de Andalucía en el ejercicio de sus actividades” [art. 24 k)]. De la misma manera, es una obligación de las personas usuarias, la de “f) Respetar el entorno medioambiental, el patrimonio histórico y cultural y los recursos turísticos de Andalucía”. [art. 22 f)].

Se contempla igualmente la protección frente a la contaminación acústica, como derecho del turista [art. 21.e)] y obligación del empresario turístico [art. 24.d)]. De hecho,

constituye una infracción grave no evitar la generación de ruidos propios del establecimiento de alojamiento que impidan la tranquilidad de las personas usuarias [art. 71.8)]¹⁴.

Una última manifestación de la sostenibilidad del turismo desde la perspectiva ambiental viene dada por la referencia al problema del cambio climático. Así, contempla de entre las acciones a llevar a cabo para lograr los objetivos recogidos en la Ley, la adopción de medidas para la adaptación de los establecimientos hoteleros a los efectos del cambio climático [art. 10.h)]. Se trata, además, de un tema que deberá estar presente, irremediablemente, en la elaboración de los instrumentos de planificación. No en vano, los Marcos Estratégicos para la Ordenación de los Recursos y las Actividades Turísticas, deberán contener “evaluación de la incidencia ambiental del modelo turístico propuesto, incluyendo los efectos del cambio climático, y su coherencia con el desarrollo sostenible” [art. 12.2.c)]. Y el modelo de planificación turística de la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía no podrá ignorar el objetivo de la “Implantación de acciones de sostenibilidad medioambiental y adaptación al cambio climático” [art. 13.2.d)]¹⁵.

2.3.3. Vertiente social

El desarrollo sostenible del turismo desde una perspectiva social tiene una manifestación incluso pre-constitucional en el turismo social y la promoción de los viajes financiados por la Administración para las personas mayores. Luego vendría también la promoción del turismo juvenil a través de los programas europeos. Tras la Constitución española de 1978 y la consagración del derecho a la igualdad en el art. 14 CE, la vertiente social del desarrollo sostenible implicará que el turismo sea accesible a todas las personas con independencia de sus capacidades, sexo, orientación sexual, religión, etc.

Esta manifestación de la sostenibilidad se recoge en diferentes preceptos de la Ley andaluza. Así, la exigencia ineludible de la garantía y protección de la accesibilidad a los establecimientos [Exposición de Motivos, art. 1.2.i), 10.g), 13.2.f), 15.2, 21.m), 26.1.g), 35.2,

¹⁴ La vinculación del derecho a la intimidad con el derecho a un medio ambiente adecuado procede de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En la sentencia *López Ostra c. España, de 9 de diciembre de 1994*, se condena por primera vez a un Estado por la inactividad de la Administración ante las graves molestias graves -a modo de ruido, vibraciones y olores nauseabundos- que el funcionamiento ilegal de una planta depuradora afectaban al goce pacífico del domicilio de la demandante. En el saludable fenómeno de la interconexión de los ordenamientos jurídicos -como estudia el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, en su libro *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, Civitas, Madrid, 2004- encontramos que esa importante sentencia ha impregnado las leyes de turismo de las Comunidades Autónomas de tal manera que ahora se considera sin ningún género de duda que los ruidos que penetran en el domicilio de una manera indeseada, pueden suponer una violación del derecho fundamental. Puede consultarse dicha jurisprudencia en mi informe sobre la jurisprudencia de este Tribunal europeo publicado anualmente en el *Observatorio de Políticas Ambientales*, que dirige el profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN.

¹⁵ Sobre este tema, me remito a los interesantes y bien hilvanados trabajos del geógrafo Jorge OLCINA CANTOS, “Cambio climático y riesgos climáticos en España”, *Investigaciones Geográficas* 49, 2009, 197-220; y “El turismo ante el cambio climático”, en *Turismo y territorio: innovación, renovación y desafíos* (coords. Francisco López Palomeque, Gemma Cànoves, Asunción Blanco Romero, Anna Torres Delgado, 2014, 615-659. Y el artículo del mismo autor con Fernando VERA REBOLLO, “Cambio climático y política turística en España: diagnóstico del litoral mediterráneo español”, *Cuadernos de Turismo* 38, 2016, 323-358.

60.c) y e)]. De la misma manera, el art. 36.1 contempla el carácter público de los establecimientos, lo que implicará que su acceso no podrá ser restringido por motivos de raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social. No en vano, la transgresión de esta norma implicará una infracción muy grave (art. 72.2), que tiene como consecuencia sanciones principales de 18.001 a 150.000 euros, a las que se puede acompañar de sanciones accesorias de suspensión temporal del ejercicio de servicios turísticos o la clausura temporal del establecimiento o de la unidad de alojamiento, en su caso, por un periodo comprendido entre seis meses y tres años. También se incluye una norma específica en materia de prohibición de discriminación por razón de género. En el sector del ocio y del turismo es especialmente importante que se insista en esta cuestión ante las campañas publicitarias, fiestas, etc., de contenido estereotipado y denigrante hacia las mujeres que en no pocas ocasiones se han dado ya sea por iniciativa privada e incluso pública¹⁶. Por ello, el art. 31 indicará que “En toda publicidad, anuncios, documentación, correspondencia y tarifas de precios, así como en las facturas de servicios turísticos desarrollados reglamentariamente, se deberán hacer constar, de manera legible e inteligible, los elementos propios de su clasificación administrativa, con los símbolos acreditativos de la misma que reglamentariamente se determinen y respetando una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de mujeres y hombres, así como el uso no sexista del lenguaje”. Como contrapunto, “Las personas titulares de los establecimientos turísticos podrán recabar el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para desalojar de los mismos a las personas que incumplan las reglas usuales de convivencia social, sus normas de régimen interior, o que pretendan acceder o permanecer en los mismos con una finalidad diferente al normal uso del servicio” (art. 36.4), norma que se refiere claramente al derecho de admisión y que podría amparar, por ejemplo, impedir la entrada a una persona que va totalmente desnuda, pues no atiende a las normas usuales de convivencia, así como a aquella persona que va con la cara tapada, pues impide su reconocimiento así como la interacción con los demás ciudadanos, en la línea con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁷.

Finalmente, debe destacarse la importancia de ofrecer una amplia información sobre los impactos –positivos y negativos- del turismo a los ciudadanos y abrir procesos participativos que permitan que los ciudadanos residentes se puedan sentir partícipes de una industria que se desarrolla en el territorio que habitan y que indudablemente, si se ordena, gestiona y planifica correctamente, puede tener unos beneficios de primer orden desde una perspectiva económica, ambiental, social y cultural. Más adelante volveré sobre la trascendencia del principio participativo.

2.3.4. Vertiente cultural

¹⁶ Asimismo la Ley adopta una perspectiva de género en cuanto al uso del lenguaje, de tal manera que hace referencia indistintamente *al turista y a la persona usuaria* de servicios turísticos.

¹⁷ Al respecto, véase la STEDH S.A.S. *c. Francia, de 1 de julio de 2014*, sobre la Ley francesa de *prohibición del burka*, que comenté en el número 233 de la *RAP*, pág. 233 y ss. Me remito también al comentario de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, “El debate sobre el uso de los espacios públicos, ¿andar por la calle desnudo o con la cara tapada?”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 33, 2015, 13-72; y al artículo de Juli PONCE SOLÉ, “¿Hacia un nuevo concepto de orden público? A propósito de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2014 sobre le burka: ¿obligación jurídica de vivir juntos o derecho a autoexcluirse y ser un outsider?”, *REDA* 170, 2015, 215-240.

El desarrollo turístico, si pretende ser sostenible, deberá respetar la cultura del territorio de acogida. La Ley y las Administraciones Públicas deben jugar un papel importante en la exigencia irrenunciable del uso de la lengua o lenguas oficiales. En el caso de Andalucía, el español, en garantía del derecho de los residentes de tener acceso a toda la información ofrecida en el territorio de Andalucía y a recibir los servicios turísticos en general en la lengua propia y oficial en la Comunidad Autónoma. En este sentido, la Ley de Turismo de Andalucía contempla la obligación de que las tarifas de precios, así como las facturas correspondientes a los servicios turísticos efectivamente prestados o contratados, deban estar desglosadas por conceptos y redactadas, al menos, en castellano (art. 32.3). Se trata de una norma insuficiente que debiera extenderse a toda la información turística que ofrecen los establecimientos, como ocurre en el caso de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, del Turismo de Cantabria, cuyo artículo 14.2 exige que “Los rótulos, la documentación, publicidad, indicaciones, listas de precios o facturas, deberán estar redactados en castellano, sin que ello impida el empleo simultáneo de otros idiomas, o el uso de cualquier nombre propio como denominación”.

Igualmente, el crecimiento turístico, incitado por criterios meramente económicos, no deberá suponer la destrucción del patrimonio clasificado y, en general, el carácter e historia de un territorio dado.

2.4. Calidad y responsabilidad

El objetivo central de la Ley andaluza es alcanzar una calidad integral en los diversos servicios, establecimientos y destinos turísticos. Se trata de un concepto que se refiere a la calidad del servicio que recibe el turista, ya sea un servicio estrictamente turístico, como un servicio general. Desde la perspectiva del servicio turístico, se establecen diferentes normas sobre mejora de la urbanización de los espacios en los que se desenvuelve la estancia de las personas turistas, con el fin de potenciar su dotación con equipamientos específicos [art. 10.f)]. Desde la perspectiva de los establecimientos, la mejora de la calidad aspira a garantizar la calidad esperada por el visitante, para lo que se hace especial hincapié en la garantía y mejora de la accesibilidad y buen trato al cliente, entre otros. E indudablemente, la calidad se refiere al destino turístico en su conjunto. Por ello, se contemplan normas sobre la conservación y mejora del entorno natural y rural, así como, por ejemplo, la **rehabilitación de espacios y edificios de interés patrimonial**, sin perjuicio de las competencias atribuidas al departamento competente en materia de patrimonio histórico, con destino al desarrollo de actividades turísticas o a la prestación de servicios turísticos [art. 20.i)]. El concepto de calidad también tiene una fuerte impronta en materia de planificación y promoción. Así, en el ámbito de la Estrategia de Turismo Sostenible, que la Ley define como un conjunto integrado de medidas dirigidas a implementar un sistema de planificación turística estratégica del territorio objeto de dichas actuaciones, contempla dos iniciativas:

a) La Iniciativa de Turismo Sostenible, propiamente dicha, que la define como el conjunto de medidas dinamizadoras y participadas de fomento, dirigidas a espacios con un importante potencial turístico que cuentan con recursos patrimoniales naturales o culturales de interés; y

b) La Iniciativa de Ciudades Turísticas, que se define como el conjunto de medidas dinamizadoras y participadas de fomento, dirigidas a crear espacios

turísticos en redes de ciudades medias y, entre ellas, las declaradas por la Unesco como Patrimonio de la Humanidad. Y a establecer o consolidar rutas culturales o itinerarios turísticos en los que, mediante una gestión integrada de los recursos patrimoniales en un marco geográfico coherente, sea posible ofertar productos de turismo de naturaleza, cultural o monumental de gran atractivo.

Ambas deben ser aprobadas por el consejero en materia de turismo. Se trata de dos instrumentos similares a los planes de dinamización y los planes de excelencia turística contemplados en el seno del Plan estatal Integral de Calidad del Turismo Español (2000), que suponían un importante instrumento de cooperación interadministrativa en los que incluso se daba entrada a la iniciativa privada. No en vano, el art. 13.6 contempla que este instrumento estará basado en la colaboración de los agentes públicos y privados del territorio objeto de planificación y articulada en torno al Promotor de Turismo Sostenible, en la que se incentivará la participación de la iniciativa privada junto a la pública¹⁸.

Desde esta óptica, también cabe citar los programas de recualificación de destinos, ya presentes en la anterior Ley, que tienen como finalidad, en términos generales, promover la rehabilitación y mejora de destinos turísticos maduros. Asimismo, se contempla el plan municipal de calidad turística que tiene por objeto la promoción de la calidad en la prestación de los servicios municipales al conjunto de la población turística asistida mediante una acción concertada de fomento. A los efectos de esta Ley, se considera población turística asistida la constituida por quienes no ostenten la condición de vecinos o vecinas del municipio pero tengan estancia temporal en el mismo por razones de visita turística o pernoctación en alojamientos turísticos (art. 19.3). Resulta difícil comprender la separación entre los servicios municipales que reciben los turistas con respecto de los que reciben los residentes. El impacto en el uso de los servicios municipales que puede ocasionar el incremento de la población en determinados periodos del año entiendo que afecta a todos los habitantes por igual, con lo que me da la sensación de que se trata de una norma que debiera contemplarse con carácter general en la legislación de régimen local para la protección de toda la población –residente y visitante- por igual.

En este punto, hay que hacer mención sin falta a la Directiva 2006/123/CE, sobre libre prestación de servicios y su transposición en el ámbito de la legislación turística. Como se sabe, esta norma supone la generalización en la exigencia de la presentación de una declaración responsable de cumplimiento de los requisitos legales al comienzo de la actividad de prestación de servicios. Mecanismo de intervención que supone un control posterior, sustituyendo así el clásico sistema del control previo, mediante la autorización. Como se ha estudiado, este nuevo sistema, apela al principio de la responsabilidad, en tanto se deja a la responsabilidad del empresario el cumplimiento de los requisitos legales para dar comienzo a la prestación de servicios, previéndose una posterior comprobación, si bien la legislación turística con carácter general no recoge plazos en la realización de la misma. Ello puede suponer, en efecto, un menoscabo de la calidad del servicio prestado, de la calidad de los establecimientos y aun del destino turístico en su conjunto, habida cuenta de que sitúa al

¹⁸ Sobre los planes de dinamización y excelencia estatales, me remito al trabajo de Obdulia MONTESERÍN ABELLA, *Turismo y desarrollo territorial*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2009.

empresario ante una situación de inseguridad jurídica pues en no pocas ocasiones dará comienzo a su actividad sin disponer de una certeza total en su ajuste a la normativa, lo cual no favorece ni los intereses del empresario ni de los turistas, referidos a temas tan elementales como la protección de la seguridad.

Si bien la Ley andaluza contempla el sistema de la declaración responsable para la prestación de servicios, contempla un sistema combinado de declaración responsable y autorización para el caso de construcción, ampliación o reforma de un establecimiento turístico. Este sistema novedoso se contempla en el artículo 34, titulado, “Clasificación sobre la base de una declaración responsable”. En efecto, para la construcción, ampliación o reforma de un establecimiento de alojamiento turístico sujeto a clasificación administrativa, las personas interesadas deberán presentar ante el Ayuntamiento competente, junto con la solicitud de la licencia de obras, la documentación establecida reglamentariamente, con una declaración responsable expresa de que el establecimiento proyectado reúne los requisitos previstos en la normativa aplicable para ostentar una determinada clasificación turística de acuerdo con el grupo, categoría, modalidad y, en su caso, especialidad del establecimiento proyectado. No obstante, en garantía de la seguridad jurídica del empresario, se contempla un sistema de plazos. En efecto, en el plazo máximo de diez días desde la presentación de la solicitud, el Ayuntamiento debe remitir la documentación y la declaración antedicha a la Consejería competente en materia de turismo, que debe comprobar la adecuación de la declaración responsable a la normativa turística reguladora de la clasificación aplicable al establecimiento proyectado en el plazo de un mes a partir de la fecha de recepción de aquéllas, pudiendo reformular la clasificación pretendida, lo que deberá ser objeto de notificación a la persona interesada y al Ayuntamiento. Si la Administración no contesta en el plazo indicado, debe entenderse en sentido estimatorio, es decir, aquí juega el silencio positivo (;!). Realmente, con esta norma, las múltiples menciones al concepto de calidad tanto en la exposición de motivos de la ley como en el articulado, quedan en un mero deseo pues con esta norma, en los casos en los que se produzca el silencio, quedará dicha exigencia absolutamente desactivada, debiendo confiar los administrados en la *responsabilidad* del empresario. En fin, concluidas las obras de construcción, ampliación o reforma, la persona interesada presentará ante la Consejería competente en materia de turismo la documentación preceptiva y la declaración responsable con la que se procederá a la inscripción en el Registro de empresas turísticas, incluyendo en esta última, declaración expresa sobre la adecuación del establecimiento a la normativa reguladora de la clasificación de los establecimientos turísticos cuyo reconocimiento se solicite. La Consejería competente en materia de turismo deberá remitir copia de la resolución de inscripción del establecimiento en el Registro de Turismo de Andalucía a los Ayuntamientos afectados¹⁹.

¹⁹ Sobre el impacto de la Directiva Servicios en el Derecho del Turismo español, me remito a los trabajos de Alejandro CORRAL SASTRE, *Libre prestación de servicios y calidad turística*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2013, 608 p.; José Luis BERMEJO LATRE y Victor ESCARTÍN ESCUDÉ, “El impacto de la reforma de servicios en el sector del turismo”, *RArAP (Monografía sobre el impacto de la directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el derecho administrativo)* Extra 12, 2010, 495-509; Ignacio ORDOKI GUARCH, “La necesaria reforma de la Ley Foral de Turismo de Navarra a la luz de la Directiva de Servicios”, *RVAP* 105, 2016, 415-452; Francisco Javier MELGOSA ARCOS, “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 (ejemplar dedicado a: La Directiva de Servicios y su transposición al Derecho español)* 317, 2011, 47-72; José Manuel PÉREZ FERNÁNDEZ, “Directiva de servicios y turismo: el nuevo régimen de acceso y prestación de los servicios turísticos y su contribución al incremento de la calidad turística”, *Noticias de la Unión Europea* 24,

2.5. Principio participativo

A pesar de la importancia renacida que ha adquirido la participación, como una exigencia social cada vez más acuciante, la Ley prácticamente no recoge este principio, fundamental para la consecución efectiva de un desarrollo sostenible del turismo. Contempla, como ya preveía la anterior Ley, la participación orgánica, mediante el Consejo Andaluz de Turismo, que es el órgano consultivo y de asesoramiento de la Junta de Andalucía, integrado por organizaciones empresariales, sindicales y de consumidores y usuarios más representativas y aquellas que se establezcan reglamentariamente. Sin embargo, como decía, prácticamente pasa desapercibido el instituto participativo. Es significativo a este respecto que en la exposición de motivos, tras enunciar la amplísima amalgama de instrumentos de planificación y programación, de carácter normativo y estratégico, se subraye que “Con estos instrumentos será posible establecer políticas turísticas diferenciadas y sostenibles para los distintos territorios de que se compone Andalucía y para los diferentes segmentos que conforman el sistema turístico regional. En este proceso es de gran importancia el establecimiento de mecanismos de colaboración y participación entre las Administraciones Públicas y la iniciativa privada”, e ignore la participación de los ciudadanos, elemento esencial en el éxito o fracaso de toda política turística. Así, en el desarrollo de estos instrumentos, en concreto, en cuanto a la Estrategia de Turismo Sostenible, el art. 13.6 dispone que “(...) estará basada en la colaboración de los agentes públicos y privados del territorio objeto de planificación y articulada en torno al Promotor de Turismo Sostenible, en la que se incentivará la participación de la iniciativa privada junto a la pública”. Igualmente, en materia de promoción, el art. 56.7, dispone que “Se fomentará la participación de las Administraciones Públicas y de los agentes sociales y asociaciones empresariales más representativos del sector turístico en las actividades de promoción”, obviando a los ciudadanos residentes del territorio en el que se pretende que acoja el turismo que se promociona, lo que, en verdad, no supone ningún avance en la sostenibilidad del modelo turístico²⁰.

V. FINAL

La Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de turismo de Andalucía, segunda Ley que se dicta en la Comunidad autónoma en la materia, se aprueba en el momento en el que la crisis económica azota nuestro país con más dureza. Fruto de ello, como ocurre con carácter general con el resto de leyes generales y sectoriales, ya sea estatales como autonómicas, se observa una destacada presencia del criterio economicista, frente a criterios más generales. *Lo económico*, de hecho, se convierte de alguna manera *en el interés general* sin ningún género de duda, quizá por las circunstancias apremiantes del momento, sin considerar que seguramente la gravedad de la crisis económica española ha venido dada, por un desarrollo económico cortoplacista y en buena medida basado en el monocultivo turístico.

2013, 257-318; Antonio VILLANUEVA CUEVAS, “La adaptación de la normativa de turismo de Castilla-La Mancha a la Directiva de Servicios”, *RGDA* 33, 2013.

²⁰ Sobre este tema, me remito más ampliamente a mi libro, *Ordenación del territorio y turismo*, cit. 301 y ss.