

Tomàs Font i Llovet  
Luciano Vandelli  
(dirs.)

Juan José Díez Sánchez  
(coord.)

# Ordenación jurídico-administrativa del turismo

ADMINISTRATIVO

# **ORDENACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DEL TURISMO**

**Tomàs Font i Llovet  
Luciano Vandelli  
(dirs.)**

**Juan José Díez Sánchez  
(coord.)**

 **Atelier**  
LIBROS JURÍDICOS



**UNIVERSITAT DE  
BARCELONA**

**Departament de Dret Administratiu,  
Dret Processal i Dret Financer i Tributari  
Facultat de Dret**

## **Colección: Atelier Administrativo**

**Directores:**

**Joan Manuel Trayter Jiménez**  
(Catedrático de Derecho administrativo)

**Belén Noguera de la Muela**  
(Profesora titular de Derecho administrativo)

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiar, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2018 Tomàs Font i Llovet y Juan José Díez Sánchez (coords.)

© 2018 Atelier  
Via Laietana 12, 08003 Barcelona  
e-mail: [editorial@atelierlibros.es](mailto:editorial@atelierlibros.es)  
[www.atelierlibros.es](http://www.atelierlibros.es)  
Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-16652-98-3

Depósito legal: B-8194-2018

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona  
[www.addenda.es](http://www.addenda.es)

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN: EL DEBATE SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TURISMO.</b> . . . . .	13
<i>Tomàs Font i Llovet y Luciano Vandelli</i>	

## **PRIMERA PARTE ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS TURÍSTICOS: COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS Y UNIDAD DE MERCADO**

### **1. Ponencias generales**

<b>ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS TURÍSTICOS: COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS Y UNIDAD DE MERCADO</b> . . . . .	21
<i>Ignacio Jiménez Soto</i>	
1. A modo de introducción: el terreno polémico de las definiciones y el objeto del turismo a efectos de su ubicación. Estado actual de la cuestión. . . . .	21
2. La competencia comunitaria sobre el sector turístico: de la preocupación por la protección de los usuarios y consumidores a la liberalización de los servicios en el mercado interior y su transposición. . . . .	24
3. Las competencias en el estado español. . . . .	45
3.1. El papel diluido de la administración del estado. . . . .	45
3.2. El protagonismo de las comunidades autónomas. . . . .	47
4. Algunas definiciones turísticas, especial atención a las empresas y establecimientos turísticos. . . . .	50
5. La libertad de establecimiento y de prestación de servicios turísticos: su aplicabilidad en torno a la garantía del mercado único. . . . .	54
6. Los establecimientos de alojamiento turístico: la clasificación autonómica de los establecimientos hoteleros y las licencias municipales ¿sobre la posible supresión de la licencia de utilización? . . . . .	59
7. La economía colaborativa y el turismo: hacia una regulación incierta . . . . .	71

<b>GESTIONE DEI SERVIZI TURISTICI: POTERI AMMINISTRATIVI E UNITÀ DEL MERCATO</b>	79
<i>Marcella Gola</i>	
1. Introduzione. Turismo e sviluppo economico nel contesto europeo . . . .	80
2. Il turismo nella Costituzione italiana. . . . .	82
3. Il turismo nella legislazione italiana per il sostegno della crescita economica . . . . .	85
4. Considerazioni conclusive. La mancanza di un 'sistema' . . . . .	91
 <b>2. Comunicaciones</b> 	
<b>LA LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR TURÍSTICO EN ESPAÑA</b> . . . . .	97
<i>Alejandro Corral Sastre</i>	
1. Introducción . . . . .	97
2. El turismo como fenómeno complejo. Intereses contrapuestos: la gran paradoja que resuelve el turismo sostenible . . . . .	98
3. Apuesta decidida por la liberalización. Una involución en el desarrollo del sector . . . . .	100
4. La generalización de los sistemas de control posterior: declaraciones responsables y comunicaciones previas. . . . .	102
5. El desarrollo sostenible del turismo y la calidad del mismo exigen una intervención administrativa proporcional pero decidida y eficaz . . . . .	103
6. A modo de breve conclusión . . . . .	104
7. Bibliografía . . . . .	105
 <b>UNIDAD DE MERCADO Y CLASIFICACIÓN HOTELERA</b> . . . . .	 107
<i>Reyes Marzal Raga</i>	
1. Introducción . . . . .	107
2. El mecanismo del artículo 28 LGUM. . . . .	108
2.1. El inicio del procedimiento: El escrito de la empresa turística . . . . .	109
2.2. Los informes de los puntos de contacto . . . . .	110
2.3. El informe final de la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia. . . . .	110
3. La autorregulación de la clasificación hotelera: el modelo <i>HotelStars Union (HSU)</i> . . . . .	111
4. El modelo <i>HotelStars Union</i> en las regulaciones autonómicas: la autorregulación regulada. . . . .	112
Conclusiones . . . . .	113
Bibliografía . . . . .	114
 <b>EL ALOJAMIENTO COLABORATIVO: VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO Y PLATAFORMAS VIRTUALES</b> . . . . .	 117
<i>Ana María de la Encarnación</i>	
1. Introducción. El fenómeno de la economía colaborativa. . . . .	117
2. El alojamiento colaborativo como alternativa al hospedaje tradicional . . . . .	119

3. La naturaleza jurídica del alojamiento vacacional en viviendas particulares . . . . .	120
3.1. Normativa civil aplicable: arrendamientos de temporada y demás especies legales . . . . .	121
3.2. La aplicación de la normativa sectorial . . . . .	123
3.2.1. El estado de la cuestión fuera de nuestras fronteras . . . . .	124
3.2.2. El alquiler turístico de viviendas completas en España . . . . .	126
3.2.3. El alquiler turístico de habitaciones en viviendas particulares en España . . . . .	129
Bibliografía . . . . .	131
<b>LA LIBRE PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE GUÍA DE TURISMO . . . . .</b>	<b>135</b>
<i>Francisco Javier Melgosa Arcos</i>	
1. Introducción . . . . .	135
2. Antecedentes . . . . .	136
3. La regulación de la profesión de guía de turismo, una competencia exclusiva de las comunidades autónomas . . . . .	137
4. Los guías de turismo y la libre prestación de servicios en la Unión Europea . . . . .	138
5. Efectos de la Directiva 2006/123/CEE, en la regulación de la profesión de guía de turismo . . . . .	141
6. Conclusiones . . . . .	144
7. Bibliografía . . . . .	144
<b>INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA, TURISMO Y MEDIOS TÉCNICOS . . . . .</b>	<b>147</b>
<i>Feljo José Bauzá Martorell</i>	
1. La intervención pública en la Europa occidental del siglo XXI. Adaptación al entorno tecnológico . . . . .	147
2. Control privado a través de redes sociales . . . . .	148
2.1. Del inspector de turismo al usuario de servicios turísticos . . . . .	149
2.2. Del libro de quejas y sugerencias a las redes sociales . . . . .	150
3. Hacia una nueva forma de control administrativo en turismo. . . . .	151
3.1. Libertad de opinión de los usuarios . . . . .	151
3.2. Lucha contra el fraude de las opiniones de los usuarios. . . . .	152
4. Conclusiones y recomendaciones de <i>lege ferenda</i> . . . . .	154
<b>I RAPPORTI TRA «DIRETTIVA SERVIZI» E CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME . . . . .</b>	<b>157</b>
<i>Marco Magri</i>	
1. Introduzione . . . . .	157
2. Il rinvio pregiudiziale C-67/2015 e la proroga delle concessioni demaniali marittime (in Italia e in Spagna) . . . . .	158
3. Un rinvio inatteso . . . . .	159

4. Alcune riflessioni sull'impostazione accusatoria. . . . .	161
5. Conclusioni . . . . .	165
Bibliografia . . . . .	166

<b>LAS COMPETENCIAS DE LA PROVINCIA EN MATERIA DE TURISMO: «NUEVAS» REFLEXIONES ANTE «VIEJAS» POLÉMICAS, A PROPÓSITO DEL DECRETO 26/2016, DE 4 DE MARZO, DEL <i>CONSELL DE LA GENERALITAT</i>. . . . .</b>	<b>167</b>
<i>José Torregrosa Vázquez</i>	

1. Introducción: objeto y consideraciones previas . . . . .	167
2. La pluriconcurrencia de competencias en la materia turística . . . . .	168
3. La competencia turística de la provincia . . . . .	172
4. En particular, el Decreto 26/2016, de 4 de marzo, del <i>Consell de la Generalitat</i> . . . . .	173
5. Conclusiones . . . . .	174
6. Bibliografía . . . . .	175

**SEGUNDA PARTE  
PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, MEDIO AMBIENTE  
Y TURISMO: HACIA UN TURISMO SOSTENIBLE**

**1. Ponencias generales**

<b>PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, MEDIO AMBIENTE Y TURISMO: HACIA UN TURISMO SOSTENIBLE. . . . .</b>	<b>181</b>
<i>Joana M. Socías Camacho</i>	

1. Algunos datos clave sobre el turismo . . . . .	181
2. ¿Qué dice la OMT? . . . . .	182
3. Evolución europea . . . . .	182
4. El turismo en España . . . . .	185
5. El futuro . . . . .	187
5.1. La modernización de los destinos turísticos . . . . .	187
5.2. ¿Cómo afrontar el reto de la competitividad global y de la sostenibilidad y responsabilidad de los destinos turísticos en el siglo XXI? . . . . .	190

<b>RELAZIONE . . . . .</b>	<b>195</b>
<i>Paolo Stella Richter</i>	

**2. Comunicaciones**

<b>URBANISMO, MEDIO AMBIENTE Y TURISMO. UNA INTEGRACIÓN NECESARIA Y FORTALECEDORA. . . . .</b>	<b>201</b>
<i>Martín María Razquin Lizarraga</i>	

1. Introducción . . . . .	201
2. El cambio de modelo urbanístico . . . . .	202

3. Incidencia del medio ambiente en la ordenación urbanística .....	203
4. Ordenación turística sostenible .....	203
4.1. Andalucía .....	203
A) Ordenación Territorial .....	204
B) Planificación urbanística .....	205
4.2. Islas Canarias .....	206
A) La reforma de 2009 .....	206
B) La reforma de 2013 .....	207
C) La reforma de 2015 .....	208
5. Conclusiones .....	208
6. Bibliografía .....	209

**ALLA RICERCA DI UN NUOVO SISTEMA DI *GOVERNANCE* DEL TURISMO:  
IL PUNTO SUL RIASSETTO DELLE COMPETENZE IN MATERIA TURISTICA**

<b>IN ITALIA .....</b>	<b>211</b>
------------------------	------------

*Claudia Tubertini*

1. Introduzione .....	211
2. L'approccio bifronte del legislatore statale: tra misure settoriali e riforma organica delle pubbliche amministrazioni .....	213
3. La questione del ruolo delle Regioni, tra riforma amministrativa e riforma costituzionale .....	217
4. Considerazioni conclusive .....	221
Bibliografia .....	222

**EL SECTOR TURÍSTICO EN EL SISTEMA COMUNITARIO DE GESTIÓN Y AUDITORÍA MEDIOAMBIENTAL (EMAS) .....**

**223**

*René Javier Santamaría Arinas*

1. Introducción .....	223
2. Los servicios turísticos en el sistema de etiqueta ecológica de la Unión Europea .....	224
3. Las organizaciones turísticas en el EMAS .....	225
4. El documento de referencia EMAS para el sector turístico .....	228
4.1. Finalidad y ámbito de aplicación .....	228
4.2. Las mejores prácticas de gestión ambiental (MPGA) .....	229
4.3. Indicadores de comportamiento y parámetros comparativos de excelencia .....	230
5. Conclusiones .....	231
Bibliografía .....	233

**CRITERIOS MEDIOAMBIENTALES EN LA ORDENACIÓN DEL MUNICIPIO TURÍSTICO EN ESPAÑA .....**

**235**

*Pilar Juana García Saura*

1. Introducción .....	235
-----------------------	-----



*Índice*

2. Hacia el establecimiento de criterios para la creación de un régimen específico de entidades locales con características peculiares. Municipio turístico . . . . .	236
3. El peso de la sostenibilidad ambiental en la ordenación del municipio turístico. . . . .	238
3.1. Elementos de valoración referidos al medio ambiente, para la declaración de Municipio Turístico en las Comunidades Autónomas . . . . .	239
3.2. Servicios mínimos a prestar por los municipios turísticos relativos al medio ambiente . . . . .	241
4. Conclusiones . . . . .	242
Bibliografía . . . . .	243

# INTRODUCCIÓN: EL DEBATE SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TURISMO

El sector económico del turismo se enfrenta en Europa a unos retos de gran magnitud. En el año 2010 la Comisión europea aprobó la Comunicación titulada «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco para el turismo europeo», donde se plantean una serie de objetivos ambiciosos. Entre ellos destacan los de estimular la competitividad del sector turístico en Europa, mediante la diversificación de la oferta y la valorización de productos temáticos, las nuevas tecnologías de la información, la mejora de las competencias profesionales de los trabajadores y el fomento de la prolongación de la temporada turística; potenciar un turismo sostenible, responsable y de calidad; así como de integrar el turismo en todos los sectores afectados, como son el del transporte, la competencia, el mercado interior, la fiscalidad, la protección de los consumidores, el medio ambiente, el empleo y la formación, la cultura o la política de desarrollo regional. Y, además, consolidar la imagen y visibilidad de Europa como conjunto de destinos sostenibles y de calidad.

Con esta perspectiva, los retos actuales, como se pone de manifiesto en este libro, se sitúan alrededor de los objetivos de conseguir un turismo responsable, competitivo y de calidad, en definitiva, turismo próspero y sostenible.

En este marco se abre el debate acerca de la posición relativa de los poderes públicos, de los operadores privados y de los consumidores/usuarios del sector turístico, y en consecuencia, el debate sobre la ordenación jurídica, más en concreto, jurídico-administrativa, del turismo.

Por un lado, la tensión público/privado en la regulación de las actividades turísticas, que pone en cuestión las clásicas potestades administrativas de planificación, de intervención y de control. Se trabaja en contextos de desregulación, pero también, bajo una característica ley del péndulo, con impulsos de neo regulación en la dinámica de la unidad de mercado.

Por su parte, los avances tecnológicos y las posibilidades de la economía colaborativa presentan en este sector, como en otros, un amplio abanico de

cuestiones novedosas a las que el derecho debe dar una respuesta pronta para su más eficaz resolución.

Por otro lado, a su vez, estas dinámicas entran en tensión con la lógica de la descentralización política y administrativa. Una tensión especialmente visible en países como España e Italia, que son destinos turísticos de primera magnitud en Europa y que a la vez han recorrido ya un largo camino de efectiva descentralización de sus estructuras territoriales.

Aparece así, la necesidad de precisar los criterios para la distribución de las competencias administrativas en el sector turístico, así como los mecanismos de cooperación y coordinación adecuados para evitar eventuales disfunciones, y ello referido a las distintas potestades administrativas presentes.

Dentro de esta problemática, cobra especial interés en estos momentos la relación entre tres sectores tan interconectados como son el turismo, el urbanismo y el medio ambiente, con las respectivas competencias administrativas y con una específica exigencia de coordinación entre la planificación territorial y la medioambiental, de cara a conseguir una ordenación de la actividad y de los equipamientos turísticos que sea sostenible.

La ordenación jurídico-administrativa del turismo debe hacer frente a todos estos retos. Este libro recoge el análisis jurídico de calidad efectuado por los máximos especialistas a partir de unos planteamientos globales para pasar al estudio de las instituciones y las problemáticas más específicas. Con ello se pretende contribuir a la mejora en la regulación y aplicación del ordenamiento turístico en los países europeos de máxima actividad del sector.

\* \* \*

El libro que se presenta completa la publicación de las **Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-española de Profesores de Derecho administrativo**, celebrado en las ciudades de Benidorm y Alicante los días 26 a 28 de mayo de 2016, en lo que se refiere a las sesiones dedicadas al tema de la ordenación jurídica del turismo<sup>1</sup>. Cincuenta años después de su primer Congreso, celebrado en Sevilla en 1966 bajo la presidencia de Massimo Severo Giannini y de Luis Jordana de Pozas, —y justamente con el mismo tema de la ordenación jurídica del turismo— la continuada permanencia de la relación entre los administrativistas españoles e italianos, incrementada exponencialmente en los últimos años, ha ofrecido unos fructíferos resultados, puestos de manifiesto en las publicaciones de las correspondientes actas y en todo tipo de iniciativas surgidas al amparo de dicha relación. A quienes nos han precedido en la Presidencia de la Asociación debemos el máximo reconocimiento por su labor: junto a los citados, y siempre animados por Feliciano Benvenuti y Eduardo García de Enterría, han

---

1. Anteriormente ya han sido publicadas las Actas relativas al otro tema del Congreso, los servicios públicos locales, en: T. FONT I LLOVET y J. J. Díez Sánchez (Coords.), *Los Servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión*, Iustel-Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017.

seguido Fabio Roversi Monaco, Fernando Garrido Falla, Sebastián Martín-Retortillo, Rafael Entrena Cuesta y Fernando López Ramón.

El intercambio y la confrontación de ideas, de ordenamientos, de instituciones y de sistemas, hoy ya en el contexto común de la Unión Europea, han enriquecido enormemente el desarrollo de la ciencia jurídico-administrativa y la oferta de propuestas y de alternativas a las regulaciones y experiencias nacionales correspondientes. La evolución del ordenamiento jurídico-administrativo de uno y otro país en el último medio siglo no es comprensible sin tomar en consideración el flujo recíproco de intercambio intelectual y académico producido en torno a la Asociación Ítalo-española de Profesores de Derecho administrativo y a sus periódicos Congresos. Este libro es la muestra cumplida de cuanto se acaba de decir, ahora en su proyección concreta sobre la problemática actual de la ordenación jurídico-administrativa del turismo.

El éxito de la organización del XXI Congreso se debe en todo caso al esfuerzo y a la generosidad del profesor Juan José Díez Sánchez y de todo su equipo de la Universidad de Alicante, que merecen toda nuestra felicitación y agradecimiento. Y naturalmente, merecen nuestro reconocimiento todos los autores, ponentes e intervinientes en los debates, que nos ofrecen ahora el resultado de un análisis riguroso, profundo y útil sobre la ordenación jurídico-administrativa del turismo en el momento presente.

Tomàs FONT I LLOVET  
Luciano VANDELLI