

DERECHO ADMINISTRATIVO



La liberalización del sector turístico

¿Hacia un modelo de turismo sostenible?

Alejandro Corral Sastre

*Profesor Colaborador Doctor de Derecho administrativo
Universidad CEU-San Pablo de Madrid*

Prólogo de

José Luis Piñar Mañas

Catedrático de Derecho administrativo

REUS
EDITORIAL

COLECCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TÍTULOS PUBLICADOS

- El derecho de acceso a archivos y registros administrativos**, *Leonor Rams Ramos* (2008).
- Nuevo marco jurídico del sector ferroviario. Estudio de la Ley del Sector Ferroviario y demás normas de desarrollo**, *Juan García Pérez* (2010).
- La Contratación del Sector Público tras las reformas de 2010**, *Álvaro Canales Gil y Justo Alberto Huerta Barajas* (2010).
- La Administración instrumental en el proceso**, *Alejandra Boto Álvarez* (2011).
- La política de la Unión Europea en materia de turismo y sus repercusiones en la legislación turística española**, *Antonio Villanueva Cuevas* (2012).
- La terminación anormal del proceso contencioso-administrativo**, *Luis M^a Bremond Triana* (2013).
- El régimen de contratación de los poderes adjudicadores que no son Administración pública**, *Marta Oller Rubert* (2013).
- Crisis económica y crisis del estado de bienestar. El papel del Derecho Administrativo**, *José Luis Piñar Mañas (Coord.)* (2013).
- Seguridad del Estado y privacidad**, *Ofelia Tejerina Rodríguez* (2014).
- Transparencia, acceso a la información y protección de datos**, *José Luis Piñar Mañas (Director)* (2014).
- Los grandes principios del Derecho Público (constitucional y administrativo)**, *Juan Carlos Cassagne* (2016).
- Reglamento General de Protección de Datos. Hacia un nuevo modelo europeo de privacidad**, *José Luis Piñar Mañas (Director)* (2016).
- Los encargos a medios propios en la legislación actual. Texto adaptado a las Leyes 39 y 40/2015 y al Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público**, *Luis S. Moll Fernández-Fígares* (2017).
- Ayudas administrativas a la cinematografía**, *Fernando E. Juan Lima* (2017).
- El nuevo artículo 135 de la Constitución y su incidencia en la Administración local**, *Paloma García Romero* (2017).
- La liberalización del sector turístico. ¿Hacia un modelo de turismo sostenible?**, *Alejandro Corral Sastre* (2017).

COLECCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Director
JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS
Catedrático de Derecho administrativo

**LA LIBERALIZACIÓN DEL
SECTOR TURÍSTICO**
¿Hacia un modelo de turismo sostenible?

Alejandro Corral Sastre
Profesor Colaborador Doctor de Derecho administrativo
Universidad CEU-San Pablo de Madrid

Prólogo de
José Luis Piñar Mañas
Catedrático de Derecho Administrativo

REUS
EDITORIAL

Madrid, 2017

DERECHO ADMINISTRATIVO

COMITÉ CIENTÍFICO

Juan Carlos Cassagne

Catedrático de Derecho administrativo. Universidad de Buenos Aires

Jean-Pierre Duprat

Catedrático de Derecho público. Universidad Montesquieu-Bordeaux IV

Diogo de Figueiredo Moreira Neto (†)

Catedrático de Derecho administrativo.

Universidad Candido Mendes, Río de Janeiro

Rafael Gómez Ferrer Morant

Catedrático de Derecho administrativo. Universidad Complutense de Madrid

Lorenzo Martín-Retortillo Baquer

Catedrático de Derecho administrativo. Universidad Complutense de Madrid

Afonso Oliveira Martins

Catedrático de Derecho administrativo. Universidad Lusitana de Lisboa

José Luis Piñar Mañas

Catedrático de Derecho administrativo. Universidad CEU-San Pablo de Madrid

Libardo Rodríguez Rodríguez

Presidente del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA)

Domenico Sorace

Catedrático de Derecho administrativo. Universidad de Florencia

Leopoldo Tolivar Alas

Catedrático de Derecho administrativo. Universidad de Oviedo

© Alejandro Corral Sastre
© Editorial Reus, S. A., para la presente edición
C/ Rafael Calvo, 18, 2º C – 28010 Madrid
+34 91 521 36 19 – +34 91 522 30 54
Fax: +34 91 445 11 26
reus@editorialreus.es
www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (diciembre, 2017)
ISBN: 978-84-290-2019-9
Depósito Legal: M 35849-2017
Diseño de portada: María Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Ulzama Digital

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

A Marta, mi mujer
A nuestros hijos, Marta, Alejandro, y Román
A mis padres, Adela y Esteban.

PRÓLOGO

Desde que en los albores del siglo XX Bartolomé Amengual señalara la importancia de *La industria de los Forasteros*¹ para la economía de nuestro país, el sector turístico español ha vivido una enorme expansión, convirtiéndose en uno de los destinos turísticos más demandados en todo el mundo, con una decisiva incidencia en nuestra economía. Según el informe anual del *World Travel & Tourism Council* (WTTC), el turismo aportó 172.900 millones de euros a la economía española en 2017 -incluidos efectos directos, indirectos e inducidos-, un 5,7 % más que en 2016, lo que supone un 14,9 % del Producto Interior Bruto (PIB). Ciertamente, según datos facilitados por Exceltur, la actividad turística en España se ha desacelerado en el segundo trimestre de 2018 hasta registrar un crecimiento del PIB turístico del 2,0%, pero no cabe duda de que el turismo, sobre todo tras la crisis que dio comienzo hace ahora diez años, sigue siendo uno de los pilares de nuestra economía. Y va a seguir siéndolo en el futuro.

Esta evolución se debe, en gran medida, a las características geográficas y climatológicas de nuestro país, que lo convierten en un destino prioritario del turismo mundial. Pero también a las políticas turísticas que se han desarrollado a lo largo de este último siglo, que han oscilado entre una intervención administrativa prácticamente inexistente, propia de principios del siglo pasado, hasta una reserva al sector público de las actividades turísticas, como ocurrió en los años posteriores a la Guerra Civil. En este sentido, la presencia administrativa ha sido directamente proporcional al peso económico que el sector iba adquiriendo.

¹ La obra original de Bartolomé Amengual se publica en 1.903 en Palma de Mallorca, en el Establecimiento tipo-litográfico de Amengual y Muntaner, con un prólogo del poeta, ensayista y político Juan Alcover. Esta obra fue reeditada por Miquel Font Editor en 1993.

Es importante, por tanto, conocer y tener presente esa experiencia para dotar a la Administración de los instrumentos jurídicos adecuados para intervenir de manera proporcional y eficaz en un sector clave de la economía.

El magnífico libro del Profesor Alejandro Corral analiza la transformación de la intervención administrativa en el sector y sus repercusiones en la calidad turística. En especial desde la aprobación de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como Directiva de Servicios, y de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, que implican un importante punto de inflexión en la materia.

La aprobación de la norma europea supuso un cambio conceptual en la actividad de policía administrativa en nuestro país, pues determinó la sustitución generalizada de controles previos al inicio de las correspondientes actividades económicas de servicios (licencias y autorizaciones, esencialmente), por controles posteriores, a través de las figuras de las declaraciones responsables y comunicaciones previas, herramientas que no eran del todo desconocidas en nuestro Derecho.

Para llevar a cabo la transposición de la Directiva de Servicios fue necesario aprobar un gran número de normas jurídicas de adaptación a la normativa europea. Así, desde el Estado, pero también desde las comunidades autónomas, la actividad legislativa fue frenética.

En el ámbito turístico, fueron las comunidades autónomas, como titulares de la competencia en exclusiva, las que incorporaron a sus respectivos ordenamientos las novedades previstas en la Directiva de Servicios. Pero lo hicieron, quizás, de una manera acelerada y poco meditada. En definitiva, sin medir adecuadamente las consecuencias que podían tener sobre el modelo de turismo sostenible implantado y desarrollado en España a partir de los años noventa del pasado siglo.

Modelo de turismo sostenible que, para su adecuada evolución, necesita una determinada densidad normativa y una intervención mínima por parte de las administraciones competentes.

En estas circunstancias, el Estado aprobó la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, que incide en la liberalización iniciada por la Directiva de Servicios, pero profundizando más incluso, pues va más allá de lo exigido por la norma europea. Así, amplía el ámbito de aplicación a todas las actividades económicas, transforma el concepto de razón imperiosa de interés general o establece el principio de eficacia nacional en unos términos tan amplios que han tenido que ser corregidos por el Tribunal Constitucional en tres recientes sentencias (79/2017, de 22 de junio; 110/2017, de 5 de octubre; y 111/2017, de 5 de octubre).

En definitiva, este trabajo no pretende ser una defensa a ultranza de los tradicionales medios de control previo. Muy al contrario. Se toma conciencia de que la economía digital requiere unos instrumentos de control administrativo ágiles, adaptados a la realidad social y económica. Y el turismo es un claro exponente

de esa conversión de lo analógico en digital. Pero se ha de ir con cuidado. Una cosa es la evolución de las técnicas administrativas de supervisión, aprovechando las sinergias de la Administración electrónica, y otra, bien diferente, la eliminación de la intervención administrativa en sectores económicos estratégicos como el turismo. Aquí la Administración debe estar presente, con una intervención decidida y eficaz. No entorpeciendo el desarrollo turístico, pero sí defendiendo el modelo de sostenibilidad que con tanto esfuerzo se ha alcanzado en los últimos años y que se está poniendo en peligro, en opinión del autor, por una mala interpretación de la libertad de empresa.

Y es que el objetivo esencial de las políticas turísticas en nuestro país debe ser alcanzar un desarrollo sostenible del sector, y para ello es necesario una intervención administrativa adecuada, que no entorpezca la iniciativa privada en el sector, al contrario, pero que sea decidida en el cumplimiento de los requisitos mínimos de calidad y sostenibilidad.

En fin, en un sector tan importante y volátil no debe haber margen para la improvisación, sino análisis detallado, diagnóstico certero y, en su caso, soluciones eficaces.

Esto es lo que hace cabalmente Alejandro Corral en la presente monografía. Desde un análisis riguroso de lo que es el turismo para el derecho en general y para el derecho público en particular, donde demuestra su gran conocimiento del derecho del turismo, nos adentra en los aspectos más esenciales de un sector que debe adaptarse irremediabilmente a los retos de la sociedad actual, cada vez más exigente en materia turística, y de la innovación. Así, cuestiones como el desarrollo sostenible (sobre el que todavía queda mucho por decir) o la innovación digital están presentes en la obra, que con toda razón acierta a llamar la atención sobre lo que es la clave del futuro del turismo: un turismo de calidad en cuya definición debe darse necesariamente un diálogo constructivo entre lo público y lo privado, en el que la iniciativa privada y la intervención se han ido alternando hasta nuestros días. Turismo de calidad que, en un escenario de innovación tecnológica, va a alterar sin duda, y mucho, las bases del turismo tradicional. Demos pues la bienvenida a una obra seria y rigurosa que tiene no pocos años de investigación a su espalda, que aparece en un momento crucial para el futuro del turismo y su regulación y que debe ser referencia en los estudios del derecho del turismo.

JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS
Catedrático de Derecho administrativo

INTRODUCCIÓN

No es necesario detenerse demasiado para demostrar la importancia económica y social del sector turístico en nuestro país. Podría ser considerado, si se permite utilizar terminología procesal, un hecho que no necesita ser probado habida cuenta de que goza de “notoriedad absoluta y general”. Los medios de comunicación se encargan de recordarnos, con relativa frecuencia, que somos uno de los países que más turistas recibe en el mundo. De la misma forma, el Instituto Nacional de Estadística¹, a través de sus complicados estudios cuantitativos, nos muestra los buenos datos turísticos que se han de traducir en excelentes datos económicos.

Y ahí parece acabarse todo. No hay más que magníficos resultados económicos ligados a un incremento del número de turistas en nuestro territorio. Ese parece ser el objetivo principal de los gobiernos de turno y sus políticas: incrementar las visitas y, por tanto, el dinero “recaudado”. No hay más. Y sin embargo, un repaso por la historia del turismo² nos recuerda que una política similar puede llevarnos a una situación de estrés ambiental y territorial³ que perjudique gravemente otros bienes jurídicos de capital importancia.

¹ Con la aprobación del Real Decreto 265/2015, de 10 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1658/2012, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2013-2016, cuya entrada en vigor se produce el 1 de mayo de 2015, Turespaña a través de la Subdirección General de Conocimiento y Estudios Turísticos deja de tener la responsabilidad en la estadística “Estadística de Movimientos Turísticos de los Españoles (FAMILITUR)”, con fecha 1 de mayo de 2015, siendo competencia del INE mediante la “Encuesta de Turismo de Residentes (ETR/FAMILITUR)”. Del mismo modo, con fecha 1 de octubre de 2015, Turespaña también deja de tener la responsabilidad de las estadísticas “Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR)” y “Encuesta de Gasto Turístico (EGATUR)”, cuya competencia asume el INE.

² Un breve pero certero repaso sobre la historia del turismo podemos encontrar en MARTÍN MATEO, R., MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. y VILLAR PALASÍ, J. L., Aspectos jurídico administrativos del turismo. Primer Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo celebrado en Sevilla en 1966, pág. 31 y ss.

³ Sobre el estrés ambiental y territorial véase a BOUAZZA ARIÑO, O., Planificación turística Autonómica, Reus, Madrid, 2007, pág. 110.

Bienes que, en muchas ocasiones, son, precisamente, los recursos turísticos que motivan la visita. Llama la atención, por ello, esta visión cortoplacista y reduccionista en la que se han instalado los legisladores respecto al turismo. Un enfoque que nos puede llevar a una situación similar a la de la mitad del siglo pasado, en pleno desarrollismo económico. De ahí que se reivindique el papel de la Administración pública y del Derecho Administrativo para defender los distintos intereses en juego, ya que no puede ser considerado, exclusivamente, el de la empresa o profesional que se vaya a dedicar, o ya se dedique, a una actividad turística.

Una de las principales características del turismo es su complejidad. Estamos ante un fenómeno poliédrico⁴ con incidencia en diferentes ámbitos sociales y donde confluyen intereses contrapuestos. En definitiva, distintos bienes jurídicos que el Derecho debe atender y proteger. En este sentido, por un lado encontramos los intereses de las empresas y profesionales del sector que explotan los recursos turísticos y, de manera legítima, pretenden maximizar los beneficios. Por otro lado, en cambio, se sitúan los intereses de la población y el territorio donde se realiza la actividad turística, amén de los intereses de los consumidores y usuarios implicados. Lo realmente difícil en este caso es encontrar el justo equilibrio entre ambos vectores: por un lado, el desarrollo económico de esos lugares que, por lo demás, suelen estar enclavados en entornos muy limitados desde el punto de vista económico; y por otro, mantener el encanto del recurso turístico, es decir, conservarlo en condiciones óptimas para que pueda generar corrientes turísticas adecuadas que garanticen su disfrute en el futuro. Esta es la gran paradoja del turismo⁵. Y es aquí donde se llama a actuar a la Administración pública. En el mantenimiento de este difícil equilibrio que implica, en definitiva, la sostenibilidad del desarrollo turístico⁶. Y es que, en efecto, la Unión Europea reconoce la

⁴ TUDELA ARANDA, J., “La ley y el reglamento en el Derecho del Turismo”, Documentación Administrativa, núm. 259-260, 2001. Pág. 124. “Es innegable que una de las características fundamentales de la actividad turística es la de su naturaleza poliédrica”

⁵ A esta paradoja parece referirse FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., en “El valor de lo intangible y armonizado en la calidad turística europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 24, 2013, pág. 343, cuando manifiesta que “cuando se habla de turismo y desarrollo sostenible se están relacionando dos fenómenos que, en sí mismos, pueden resultar a primera vista, contradictorios: un fenómeno que desde el punto de vista numérico y de calidad puede resultar deteriorante del medio en que se desenvuelve y otro fenómeno que persigue precisamente el efecto inverso: que se mantenga el desarrollo y el medio en un punto tal de equilibrio que exista una perfecta interacción sostenida en el tiempo y para el disfrute de generaciones futuras”.

⁶ Según explica de manera meridiana el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, en el Prólogo a la obra de BOUAZZA ARIÑO, O., *Ordenación del territorio y turismo. Un modelo de desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio*, Atelier, Barcelona, 2006. Se puede consultar asimismo en, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *El*

libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento como libertades básicas comunitarias (artículos 56 y 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea); la Constitución, por su parte, configura la economía de mercado y protege la libertad de empresa (artículo 38). No cabe duda, por consiguiente, de que la Administración pública debe respetar y proteger la iniciativa económica privada en el sector turístico.

Pero, por otro lado, la Administración tiene encomendada por la propia Constitución (en adelante puedo referirme a esta norma como CE), y también por el Derecho de la Unión Europea, la consecución de fines de interés general relacionados con la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural y urbano, la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, del entorno y del equilibrio social, etcétera. En definitiva, se trata de alcanzar el objetivo de un desarrollo turístico sostenible⁷. Y para ello no queda más remedio, en ocasiones, que limitar, de la forma menos restrictiva posible, el derecho a la libertad de empresa y a la libre iniciativa económica de los particulares. Utilizando, para ello, los medios más eficaces para el cumplimiento de tales objetivos, pues es este un principio esencial en la actuación de la Administración: el principio de eficacia (artículo 103.1 de la Constitución).

Es por todo lo anterior por lo que hay que prestar especial atención a aquellas normas que, de alguna manera, reducen la presencia de la Administración en el sector. Así, desde la aprobación de la Directiva de Servicios (en adelante, Directiva Servicios o DS) y sus correspondientes normas de transposición, hasta la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado (En adelante, LGUM), que han venido liberalizar intensamente el turismo.

En este sentido, si como se ha indicado más arriba la liberalización impuesta por la norma comunitaria supone un viraje importante desde la

Derecho Administrativo de nuestro tiempo, Ed. Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2010, 2ª ed., pág. 398. “Pero es que los propios objetos y situaciones que despiertan la atracción del turista no sobrevivirían en el mundo actual si se dejara jugar libremente a las reglas del mercado. Hay equilibrios tradicionales que han demostrado su virtualidad para proteger objetos y situaciones: pero a veces irrumpen inesperados agentes agresivos. Cuando los viejos equilibrios se rompen (y en ocasiones se rompen bruscamente) se reclaman respuestas también enérgicas para defender los valores implicados. Entra en juego así la necesidad de una decidida intervención del Estado [...] lo que no hace sino resaltar el inequívoco papel que debe desempeñar el Estado, a través de todo el conjunto de organismos que lo integran”

⁷ FULLANA, P. y AYUSO, S., *Turismo sostenible*, Ed. Rubes, Barcelona, 2002, pág. 30, “el desarrollo del turismo sostenible que satisface las necesidades de los turistas y regiones anfitrionas presentes al mismo tiempo que protege y mejora las oportunidades de futuro. Está enfocado hacia una gestión de todos los recursos de tal forma que satisfagan todas las necesidades económicas sociales y estéticas al tiempo que respeta la integridad cultural, los procesos ecológicos esenciales, la diversidad biológica y los sistemas de apoyo a la vida”

perspectiva del Derecho Administrativo, pues implica un cambio de paradigma formal y sustantivo en la actividad de control que pueden llevar a cabo las administraciones públicas, la LGUM viene no solo a ratificar esa nueva dirección, sino a intensificarla, adoptando medidas que ponen en cuestión la misión de servicio al interés público encomendada a la Administración por nuestra Norma Fundamental.

En este trabajo se analiza el impacto que esta liberalización puede tener en el sector turístico de nuestro país. Se han estudiado detenidamente las diferentes normas que nos han llevado hasta esta intensa liberalización y las posibles consecuencias que pueden tener en los diferentes subsectores turísticos. De la misma forma, se estudian los principales problemas que plantean las nuevas medidas de control administrativo ex post y, además, se ofrecen algunas posibles soluciones.

ÍNDICE

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

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

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

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

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

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

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

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

