

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 interven- ción 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 soste- nible.....	52
2.8.2.- Desarrollo sostenible y turismo en la actualidad.....	53
2.9.- Turismo y medio ambiente. La capacidad de carga del territo- rio	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