**TEMA 5. LA ORDENACIÓN TURÍSTICA**

1. **LAS LEYES DE ORDENACIÓN TURÍSTICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Como sabemos, la CE establece en su artículo 148 que corresponde a las CCAA la ordenación y promoción del turismo dentro de su ámbito territorial. Esto supuso, en la práctica, que la mayor parte de las competencias relativas al turismo fueron transferidas desde el Estado a las CCAA. Y, efectivamente, salvo la coordinación de la actividad turística nacional y la representación ante los organismos internacionales de turismo (en especial, la OMT) todas las competencias fueron asumidas por cada una de las regiones.

Como consecuencia de estas transferencias, las CCAA han dictado leyes generales de turismo en las que se regulan los principios básicos de esta industria en su ámbito regional. Estas leyes regulan aspectos básicos del turismo como:

* Derechos y obligaciones de las empresas y usuarios turísticos
* Clasificación de las empresas turísticas (la regulación concreta de cada una se realiza mediante Decreto)
* Fomento y promoción del turismo
* Inspección del turismo
* Disciplina turística (Infracciones y sanciones)

Aunque existen diferencias significativas en algunas de ellas, el contenido de las mismas es similar. No obstante, podemos concluir que, en la actualidad, existen diecisiete regulaciones distintas del turismo en España. A ello hay que añadir que, en cada CA, se ha procedido a regular más detalladamente muchos aspectos de la ley, en especial lo relativo a la ordenación de las empresas turísticas, lo que a su vez implica que dispongamos de diecisiete reglamentaciones diferentes en materia de alojamientos, agencias de viaje, etc.

Esta situación tiene la ventaja de que cada CCAA regula el turismo de acuerdo con sus características y necesidades, pero el inconveniente de cara al consumidor o a las empresas de que la diferencia de reglamentación puede provocar el desconcierto.

Hasta la fecha, las leyes de turismo de cada CA aprobadas son las siguientes:

|  |  |
| --- | --- |
| ANDALUCÍA | [Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía](https://www.boe.es/eli/es-an/l/2011/12/23/13/con). |
| ARAGÓN | [Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón](http://www.boe.es/buscar/pdf/2016/BOA-d-2016-90440-consolidado.pdf). |
| ASTURIAS | [Ley 7/2001, de 22 de junio, de Turismo.](https://www.boe.es/buscar/pdf/2001/BOE-A-2001-16538-consolidado.pdf) |
| CANARIAS | [Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias.](https://www.boe.es/eli/es-cn/l/1995/04/06/7/con) |
| CANTABRIA | [Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria](https://www.boe.es/eli/es-cb/l/1999/03/24/5/con). |
| CASTILLA LA MANCHA | [Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha.](https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-16377) |
| CASTILLA LEÓN | [Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de turismo de Castilla y León](https://www.boe.es/eli/es-cl/l/2010/12/09/14/con). |
| CATALUÑA | [Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña](https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2002/06/21/13/con). |
| COMUNIDAD VALENCIANA | [Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana](https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2018/06/07/15/con). |
| EXTREMADURA | [Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura](https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2011/01/31/2/con). |
| GALICIA | [Ley 7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia](https://www.boe.es/eli/es-ga/l/2011/10/27/7/con). |
| ISLAS BALEARES | [Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears](https://www.boe.es/eli/es-ib/l/2012/07/19/8/con) |
| LA RIOJA | [Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja](https://www.boe.es/eli/es-ri/l/2001/05/31/2/con). |
| MADRID | [Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid.](https://www.boe.es/buscar/pdf/1999/BOE-A-1999-12089-consolidado.pdf) |
| MURCIA | [Ley 12/2013, de 20 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia](https://www.boe.es/eli/es-mc/l/2013/12/20/12/con). |
| NAVARRA | [Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía](https://www.boe.es/eli/es-an/l/2011/12/23/13/con). |
| PAÍS VASCO | [Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo](https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2016/07/28/13/con) |

En el resto del tema analizaremos, pues, la ley del Turismo de la Región de Murcia, debiendo recordar que en las demás CCAA su regulación puede ser diferente. No obstante, haremos referencia a estas diferencias cuando proceda.

1. **LA LEY DE TURISMO DE LA REGIÓN DE MURCIA**

En la Región está vigente la Ley del Turismo 12/2013 de la Región de Murcia de 24 de Diciembre de 2013, modificada parcialmente por la Ley 11/2014 de 20 de Diciembre, que es la norma fundamental en materia turística en esta Comunidad. Esta Ley deroga la anterior de 1997.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Estructura de la Ley 12/2013** | | |
| **Título** | **Materia** | **Arts.** |
| Preliminar | Disposiciones generales | 1-6 |
| Título I | Fomento de la actividad turística | 7-17 |
| Título II | Empresas y Establecimientos turísticos | 18-39 |
| Título III | Régimen de derechos y obligaciones en la prestación de servicios turísticos | 40-42 |
| Título IV | Inspección de Turismo | 43-44 |
| Título V | Disciplina Turística | 45-57 |

Como hemos indicado, esta Ley fue modificada en 2014 para sustituir las autorizaciones administrativas para el funcionamiento de las empresas, que ahora sólo necesitarán una *declaración responsable,* incluir los seguros y otras garantías que deben suscribir las empresas y, por último, se modifica la regulación de los prestadores de servicios turísticos de fuera de la Región de Murcia, así como respecto a los guías de turismo, se produce una adaptación en consonancia con la normativa comunitaria.

* 1. **Título Preliminar: Disposiciones generales**
  + En este título (arts. 1 a 6) se determina **el objeto** de la ley que es obviamente la ordenación de la actividad turística en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
  + Además, se establecen una serie **de definiciones** (actividad, recursos, productos y usuarios turísticos)
  + **El ámbito de aplicación de la ley** se extiende a las siguientes personas físicas o jurídicas cuya actividad tenga lugar en la Región de Murcia:

1. Las empresas y profesionales cuya actividad sea clasificada como turística.

2. Las Administraciones públicas y sus entes instrumentales, cuando ejerzan actividades clasificadas como turísticas.

3. Los usuarios turísticos, en sus relaciones con las empresas turísticas.

* El artículo 4 está dedicado a los **principios rectores de la actividad turística** en esta CA, es decir, aquellos principios que deben seguirse en todo lo relativo a esta cuestión, tanto por la Administración pública como por las empresas o usuarios. Son los doce siguientes:

1. Considerar el turismo como una **industria estratégica**

2. Respetar el principio de la **libertad de empresa**

3. **Promocionar la marca turística «Región de Murcia»**

4. Fomentar la **accesibilidad universal**

5. El **turismo como fuente de conocimiento cultural y de sostenibilidad**

6. Desarrollar la **innovación** para mejorar la calidad y competitividad

7. Impulsar la **diversificación, especialización, comercialización** y superación de la **estacionalidad.**

8. **Coordinar la labor de las distintas administraciones**

9. **Fomentar la formación y cualificación**

10. **Defender y proteger al usuario de los servicios turísticos**

11. **Potenciar los estudios e investigaciones** relacionadas con el sector turístico.

12. Reducción de **cargas burocráticas** en la clasificación de empresas y actividades turísticas.

* Por último, en este título preliminar se detallan las competencias de la CA y de los municipios en materia turística

|  |  |
| --- | --- |
| **Competencias de la CA** | **Competencias municipales** |
| La formulación de la política turística regional. | Promover, conservar y fomentar los recursos relacionados con el turismo, teniéndolos en consideración en sus instrumentos de planeamiento urbanístico |
| La ordenación de la actividad turística, mediante la clasificación e inspección de las empresas turísticas y el ejercicio de la potestad sancionadora | Velar por la conservación y mejora de las infraestructuras y equipamientos, encaminados a mejorar la imagen turística de la Región de Murcia |
| La protección de los derechos de las empresas y usuarios turísticos | La planificación, promoción, información y estadística turística local, en coordinación con otras Administraciones públicas |
| La creación, desarrollo, mejora y promoción de los recursos, productos y destinos turísticos en coordinación con otras Administraciones y el sector privado | Cuantas otras competencias en relación con el turismo les sean atribuidas por el resto del ordenamiento jurídico. |
| El fomento y la planificación de actuaciones turísticas de ámbito regional |
| La promoción de la imagen turística de la Región de Murcia. |
| La información y estadística turística regional |
| La formación y cualificación de los profesionales del sector turístico, sin perjuicio de las competencias en esta materia de otras Administraciones |
| Cualquier otra competencia relacionada con el turismo que se le atribuya en esta ley o en el resto del ordenamiento jurídico |

* 1. **Título I: Fomento de la Actividad Turística**

Se entiende por fomento toda medida de los poderes públicos que tiene por ﬁnalidad estimular, promover, incentivar o sostener determinadas actividades o iniciativas privadas, por entender que en ello concurre el interés público. Es decir, todas las iniciativas que persigan un interés general para la promoción y el impulso del turismo.

Las actividades de fomento pueden ser de diversa índole, tales como:

* Subvenciones: entregas económicas que la administración ofrece para el desarrollo de una determinada actividad. Por ejemplo, e**l Bono turístico** de la Región de Murcia es una ayuda directa que cubre el 50% del coste de los servicios subvencionables del viaje, con un máximo de 250 € IVA incluido.
* Beneﬁcios y desgravaciones ﬁscales: por ejemplo, reducción del IBI a determinadas empresas del sector.
* Ayudas crediticias: cuando la administración ofrece avales para obtener préstamos bancarios, por ejemplo.
* Aportaciones de bienes: por ejemplo, administración de soportes informáticos a una empresa turística.
* De contenido juridico: como ejemplos podemos citar la tramitación urgente de un proyecto que sea declarado de interés turístico; o admitir a los hoteles un incremento de la edificabilidad asignada a la parcela por el planeamiento vigente
* También deben considerarse actividades de fomento las relativas a promoción, planificación, calidad e innovación, sostenibilidad, etc.

En este título, se relacionan las principales acciones de fomento que lleva a cabo la administración regional, prestando especial atención a determinados recursos o productos como:

la gastronomía,

el patrimonio cultural, histórico y religioso,

el patrimonio natural, el ecoturismo y el turismo rural

y las fiestas de interés turístico regional.

Por último, se regulan determinadas acciones de fomento como

* La planificación del turismo regional
* La Información, que procurará la coordinación municipal
* La calidad turística
* La innovación
  1. **Título II: Empresas y establecimientos turísticos.**

Este título, el más extenso de la ley (arts. 18 a 39), se dedica en primer lugar a definir qué se entiende por empresa turística y qué es el establecimiento turístico; cuestiones que no hay que confundir.

Así, se entiende por empresa turística las personas físicas o jurídicas que debidamente acreditadas, de manera habitual y mediante precio, se dedican a la realización de una actividad turística o a la prestación de algún servicio turístico. Se presumirá la habitualidad cuando se realice publicidad de la prestación de servicios turísticos por cualquier medio.

Ser o no empresa turística tiene gran relevancia, ya que sólo a ellas les es aplicable la legislación turística que suele ser más exigente que la de otros sectores. Así, en la anterior ley figuraban entre ellas las empresas de restauración (restaurantes, cafeterías, bares, etc.), pero a petición de las propias organizaciones empresariales ya no tienen la condición de turísticas, si bien otras CCAA sí las incluyen

Igualmente es llamativo que otras empresas (transportes, GDS y otras) no son turísticas a efectos de esta ley, ya que o bien tienen su propia legislación sectorial (caso de los transportes), o bien carecen de regulación específica (GDS, bancos de camas, GSA, brokers aéreos, etc.).

Por otra parte, son **establecimientos turísticos**, a los efectos de esta ley, los locales o instalaciones abiertos al público en general y acondicionados de conformidad con la normativa en cada caso aplicable, en los que las empresas turísticas desarrollan sus actividades o prestan al público alguno de sus servicios.

En materia de clasificación, se establece (lo cual es una novedad) que los titulares deberán presentar la **declaración responsable**. Desde la presentación de la declaración responsable se podrá realizar la actividad turística. Con anterioridad, la ley de 1997 exigía la previa autorización o título-licencia a las empresas turísticas por parte de la Administración, lo cual se ha suprimido para fomentar el libre establecimiento de las empresas y agilizar su funcionamiento.

Otra novedad de la ley es la obligación contar con un **seguro de responsabilidad civil** profesional que cubra los daños que estas empresas puedan provocar en la prestación del servicio, por la existencia en este tipo de actividades de riesgos directos y concretos relacionados con la salud y la seguridad de sus destinatarios o de terceros. Para las actividades de agencias de viajes, además, será necesario constituir una **fianza,** individual o colectiva, que garantice la seguridad financiera del destinatario de sus servicios, respondiendo del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación de los mismos.

En cuanto a los **precios**, se determina que éstos son fijados y modificados libremente por las empresas turísticas, debiendo hallarse expuestos en lugares perfectamente visibles para el público y que permitan su fácil lectura. En ningún caso se podrán facturar precios superiores a los anunciados.

Otro aspecto que se regula es el **Registro de Empresas y Actividades Turísticas** es un registro público, de carácter informativo y de naturaleza administrativa, adscrito al ITREM. La inscripción en el registro indicado se practicará de oficio para toda persona física o jurídica titular de la actividad turística en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y que tenga su sede central, delegación o establecimiento en el mismo.

El artículo 24 se ocupa de los **Prestadores de servicios turísticos de fuera de la Región de Murcia** (otra novedad importante de la ley), disponiendo que las empresas turísticas establecidas en estados miembros de la **Unión Europea** o en estados asociados al **Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo** que, acogiéndose a la libre prestación de servicios, desempeñen de manera temporal u ocasional su actividad en la Región de Murcia podrán hacerlo sin restricción alguna. Por otra parte, Las empresas turísticas establecidas **en otras comunidades autónomas** que ejerzan legalmente una actividad de servicios podrán desempeñar su actividad en la Región de Murcia libremente de acuerdo con lo establecido en los artículos 19 y 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Por último, la Ley dedica un extenso articulado para definir y clasificar a las empresas turísticas, clasificándolas del siguiente modo:

**Alojamiento turístico:**

Establecimientos Hoteleros

Hoteles

Hoteles Apartamento

Hostales

Pensiones

Apartamentos Turísticos

Campings

Alojamientos Rurales

Albergues Turísticos

**Empresas de Intermediación**

Agencias de Viajes

Organizadores Profesionales de Congresos

**Otras empresas de actividades turísticas**

Empresas de Turismo activo

Guías de Turismo

Otras empresas turísticas

**2.4 Título III: Régimen de derechos y obligaciones en la prestación de servicios turísticos**

1. **Obligaciones de las empresas turísticas.**

Las empresas turísticas, sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas que puedan afectarles, están obligadas a:

1. Presentar **la declaración responsable** y comunicar al organismo competente en materia de turismo **el cese de las actividades turísticas** o cualquier cambio sustancial que afecte a las mismas, así como **obtener la clasificación correspondiente.**

2. Exhibir, con las formalidades exigidas y de acuerdo con su clasificación y, en su caso, categoría reconocida, los datos de identificación del establecimiento turístico.

3. Poner a disposición del público información veraz relativa al régimen de los servicios que se oferten en el establecimiento, las condiciones de prestación de los mismos y sus precios, así como de todas las circunstancias que les afecten en la prestación de dichos servicios.

4. Prestar los servicios de acuerdo con los términos contratados, las disposiciones de esta ley y la normativa específica que les sea de aplicación.

5. Cuidar del buen funcionamiento de las instalaciones y servicios del establecimiento.

6. Tener a disposición, y facilitar a los clientes, la documentación preceptiva para formular reclamaciones, cuya existencia se anunciará al público de forma visible y expresada al menos en castellano e inglés y otros dos idiomas a elegir.

7. Expedir y cumplimentar correctamente facturas o comprobantes reglamentarios, ajustándose a los servicios solicitados por el cliente y publicitados.

8. Atender los requerimientos formulados por el organismo competente en materia de turismo.

9. Facilitar a los funcionarios de inspección de turismo el ejercicio de sus funciones, el acceso a las dependencias e instalaciones y el examen de documentos, libros y registros directamente relacionados con la actividad turística de que se trate, así como facilitar la comprobación de cuantos datos sean precisos a los fines de la inspección.

10. Tener concertada una póliza de responsabilidad civil y prestada fianza en los casos en que sea exigible.

1. **Derechos de las empresas turísticas.**

1. A participar en los programas de fomento del turismo de la Administración regional, así como en los órganos de colaboración y consulta que puedan constituirse.

2. A solicitar y obtener información sobre la actividad turística regional.

3. A participar, en condiciones de igualdad, de todas las iniciativas de innovación turística que ponga en marcha la Administración regional.

4. A ser protegidas contra el intrusismo en el sector a través de la aplicación de la disciplina turística.

5. A recibir las mismas ayudas y apoyos que el resto de las industrias regionales.

**C) Derechos del usuario turístico.**

1. Recibir información objetiva, veraz, previa y completa sobre las condiciones de prestación de los servicios.

2. Recibir las prestaciones y servicios turísticos en las condiciones pactadas y de acuerdo con la categoría del establecimiento.

3. Obtener los documentos que acrediten, en su caso, los términos de su contratación y las facturas legalmente emitidas.

4. Formular reclamaciones y, a tal efecto, exigir que le sea entregada la hoja oficial en el momento de plantear su reclamación.

5. Los demás derechos derivados de la presente ley y del resto de la legislación que pueda afectarles.

* 1. **Título IV: La Inspección de Turismo**

Es evidente que para comprobar que las instalaciones y servicios de las empresas turísticas son los adecuados y que el consumidor tiene protegidos sus derechos, es necesaria una actividad de comprobación por parte de la administración regional a través de la inspección de turismo.

En realidad, los inspectores no forman un cuerpo, sino que se podrán habilitar a funcionarios cualificados adscritos al organismo competente en materia de turismo (es decir, al ITREM).

Las funciones de la inspección, según la ley, son las siguientes:

a) La vigilancia del cumplimiento de la normativa vigente en materia de turismo, especialmente en lo referente al intrusismo profesional y la competencia desleal.

b) La comprobación de los hechos que hayan sido objeto de reclamaciones o denuncias o pudieran ser constitutivos de infracción administrativa en las materias objeto de esta ley.

c) La información a los sujetos que desarrollan actividades turísticas sobre el cumplimiento de la normativa en la materia, de forma que la actuación inspectora se oriente preferentemente a los aspectos preventivos y consultivos.

d) La verificación de los requisitos técnicos mínimos exigidos en la normativa turística para la clasificación de las empresas y actividades incluidas en el ámbito de la presente ley.

e) La intervención en la clausura temporal o definitiva de establecimientos en los supuestos previstos en la normativa turística, en virtud de resolución adoptada por el órgano competente.

f) La emisión de informes que le sean requeridos por los órganos competentes en materia turística.

Para desarrollar su función, los inspectores pueden realizar Actas de inspección, Diligencias, Informes, Comunicaciones y Visitas de comprobación

* 1. **Título V: Disciplina Turística**

Como ya sabemos, la administración en virtud de su potestad sancionadora, puede aplicar sanciones administrativas a determinados actos. La potestad sancionadora permite a las Administraciones Públicas valorar las conductas de los interesados y castigar aquellas que resulten ilegales. Debemos diferenciar los conceptos de:

**Infracción administrativa**. La infracción es la conducta que ha vulnerado la legalidad. Como tal, puede ser una conducta activa (por ejemplo, conducir bajo los efectos del alcohol) o pasiva (por ejemplo, desobedecer la orden de un agente de policía). Las conductas pasivas también se conocen como omisiones.

**Sanción administrativa**. La sanción es el castigo que lleva asociada la infracción. Puede consistir en la privación de bienes o derechos (nunca la privación de libertad), así como en la imposición de multas.

Ahora bien, recordemos que para que esto sea posible, las posibles infracciones administrativas y sus correspondientes sanciones deben estar tipificadas en la ley (principio de reserva de ley) y esto es precisamente lo que hace la Ley del Turismo de la RM en este título.

Las infracciones administrativas turísticas se clasifican en leves, graves y muy graves. Entre las leves, podemos mencionar, por ejemplo, el incumplimiento de la obligación de exhibir los distintivos o rótulos, no expedir facturas, falta de información, acampada libre, etc. Las infracciones leves se castigan desde el apercibimiento hasta multa de 1.000 euros.

Las infracciones graves, como no presentar la declaración responsable, obstaculizar la inspección, ejercer de guía sin la habilitación correspondiente, etc, se castigan con multa de entre 1.001 hasta 10.000 €.

Por último, las infracciones muy graves son las siguientes: 1. No tener vigentes las pólizas de seguro que por la normativa turística sean exigidas, así como no tener prestada la fianza que en cada caso proceda. Y 2. Las infracciones clasificadas como graves en materia turística cuyo resultado produzca un daño notorio o perjuicio importante para la imagen turística de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Las sanciones por faltas muy graves pueden ser: 1.º Multa de 10.001 euros hasta 150.000 euros. 2.º La inhabilitación para el ejercicio de la actividad profesional de guía de turismo en la Región de Murcia hasta 2 años.

Mientras que las sanciones por faltas leves y graves corresponden al ITREM, las muy graves corresponden al Consejo de Gobierno.

Por último, la ley fija los periodos **de prescripción** de las infracciones y de las sanciones: a) Las infracciones leves, al año. b) Las infracciones graves, a los dos años. c) Las infracciones muy graves, a los tres años.

En cuanto a las multas, éstas prescriben a los 4 años