

# INTRODUCCIÓN AL DERECHO TURÍSTICO DE ARAGÓN: EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL(\*)

SERGIO CASTEL GAYÁN

JESÚS LACASA VIDAL

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. EL DERECHO TURÍSTICO EN ARAGÓN: EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL: 1. El turismo en el marco jurídico del Estatuto de Autonomía de Aragón. 2. La Ley del Turismo de Aragón. 3. El impacto de la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior: A. Regímenes de autorización: a) Comunicación previa versus autorización previa. b) Guías de turismo. B) Eliminación del principio de unidad de explotación. C) Simplificación administrativa: a) Autorización turística previa de las empresas de turismo activo por parte del Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo. b) Eliminación de la comunicación obligatoria de precios. D) Ventanilla única. E) Calidad de los servicios: a) Respuesta a reclamaciones de los turistas. b) Seguros obligatorios. c) Fomento de la calidad. d) Nueva correspondencia entre infracciones y sanción de multa. F) Mejora de técnica normativa o simple actualización: a) Supresión de la concreción de las categorías. b) Número máximo de habitantes de los asentamientos tradicionales en los casos de viviendas de turismo rural y hoteles rurales. c) Infracción por práctica de la acampada libre. d) Senderos turísticos. e) Obras de renovación en edificios rurales antiguos.– III. LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA: 1. La Administración Turística de la Comunidad Autónoma. 2. Las entidades locales. 3. El papel de la Administración General del Estado.– IV. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS.– V. EL ESTATUTO DEL TURISTA Y DEL EMPRESARIO TURÍSTICO: 1. Derechos y deberes del turista y del empresario turístico. 2. El estatuto de la empresa turística.– VI. LA PROMOCIÓN Y EL FOMENTO DEL TURISMO.– VII. LA DISCIPLINA TURÍSTICA: 1. La inspección turística. 2. Infracciones, sanciones y procedimiento sancionador.*

*RESUMEN:* El Derecho turístico de Aragón se encuentra inmerso en un importante proceso de renovación. La reforma de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo, y su adaptación a la Directiva 123/2006 relativa a los servicios en el

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 9 de junio de 2010 y evaluado favorablemente para su publicación el 15 de septiembre de 2010.

mercado interior, han supuesto cambios sustanciales en la regulación jurídico-pública del sector turístico. El presente trabajo pretende analizar, desde la perspectiva de su evolución más reciente, tanto el marco institucional que configura la política turística de la Comunidad Autónoma, como el marco normativo vigente y las novedades más importantes tras la reforma legislativa de 2010.

*Palabras clave:* Derecho turístico de Aragón; Directiva de servicios; simplificación administrativa; calidad turística.

*ABSTRACT:* Legislation of Aragon regarding tourism is currently undergoing an important renovation process. The reform of the tourism bill 6/2003 from February 27<sup>th</sup> and its adaptation to the directive 123/2006 concerning the services of the interior market imply substantial changes to the legal and public regulation of the tourist sector. The present paper tries to analyze from the perspective of its most recent development both the institutional framework that configures tourist policy of the Autonomous Community and the current legal framework with its most important novelties after the legal reform of 2010.

*Key words:* Tourist law of Aragon; Directive of services; administrative simplification; quality of tourism.

## I. INTRODUCCIÓN

El sector turístico, tradicionalmente, ha sido objeto de una intensa regulación por el Derecho privado, al entender que las relaciones turísticas sólo producían efectos *inter privados*. Sin embargo, en las últimas décadas se ha producido un importante proceso de «*publificación*», entrando el Derecho público en la ordenación de diversos elementos turísticos. El fundamento de este fenómeno se encuentra en la importancia del turismo para la consecución de diferentes intereses públicos, así como en la necesidad de proteger determinados bienes y derechos en el desarrollo de las actividades turísticas.

En este sentido, hoy es comúnmente admitido que el turismo se ha convertido en motor fundamental para el desarrollo económico, social y cultural de los territorios (1). Sin embargo, y a pesar de su importancia, la Constitución Española no dedica ningún precepto al sector turístico. La

---

(1) En la Comunidad Autónoma de Aragón, el turismo representa el 9,8% de su PIB y ocupa a más de 30.000 trabajadores, lo que supone el 8% del total.

única mención expresa es la relativa a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, estableciendo que éstas podrán asumir competencias en materia de «*promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*» (artículo 148.1.18), sin reconocer atribución competencial alguna a favor del Estado en el artículo 149. No obstante, el ejercicio de esta competencia exclusiva se ve condicionada y modulada por la existencia de diversos títulos competenciales de carácter transversal que habilitan al Estado a dictar normas y a realizar actuaciones con incidencia turística en todo el territorio nacional (2).

La Comunidad Autónoma de Aragón, a través de su Estatuto de Autonomía (EAAr), asume como exclusiva la competencia en materia de turismo. Ahora bien, conviene detenerse en las novedades que en este sentido recoge el nuevo texto estatutario. En su redacción original, el artículo 35.1.37 EAAr atribuía a la Comunidad la competencia exclusiva en materia de «*promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial de Aragón*». El actual EAAr, en la línea de los Estatutos de última generación, especifica el contenido competencial de la materia turismo, señalando que le corresponde la competencia exclusiva en materia de «*turismo, que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos, así como la coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal*» (artículo 71.51).

En la misma línea que el texto constitucional, el EAAr no contiene referencia expresa al «*hecho turístico*» al margen de la citada asunción competencial, siendo éste el denominador común de los vigentes Estatutos de Autonomía. De esta línea se apartan, sin embargo, los Estatutos de Andalucía y las Islas Baleares, que reconocen la importancia de la actividad turística y la necesidad de potenciar y fomentar su desarrollo. Sin lugar

---

(2) Pedro Luis MARTÍNEZ PALLARÉS, *La organización administrativa del turismo. La Administración turística de la Comunidad Autónoma*, en vol. col. dirigido por José TUDELA ARANDA, *El derecho del turismo en el Estado autonómico*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006, p. 146. Así, tal y como ha reconocido el Tribunal Constitucional, el artículo 149.1 CE'78 atribuye al Estado la titularidad en materias diversas que inciden directamente en los títulos competenciales autonómicos, como el comercio exterior (artículo 149.1.10), las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13) y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (artículo 149.1.30), sin perjuicio de otros títulos con incidencia indirecta.

a dudas, el papel especialmente estratégico del sector turístico en estas Comunidades, así como el potencial y tradición de sus políticas turísticas, explican este reconocimiento estatutario. En concreto, el Estatuto de Autonomía de Andalucía reconoce, como principio rector de las políticas públicas, «*el fomento de los sectores turístico (...), como elementos económicos estratégicos de Andalucía*» (artículo 37.1.14). Por su parte, el Estatuto de las Islas Baleares, más allá de la consideración de su fomento, aboga por un modelo turístico basado en el concepto de desarrollo sostenible. Así, dentro del Título que regula los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, y tras reconocer «*la actividad turística como elemento económico estratégico de las Illes Balears*», establece que «*el fomento y la ordenación de la actividad turística deben llevarse a cabo con el objetivo de hacerla compatible con el respeto al medio ambiente, al patrimonio cultural y al territorio, así como con el impulso de políticas generales y sectoriales de fomento y ordenación económica que tengan como finalidad favorecer el crecimiento económico a medio y largo plazo*» (artículo 24.1).

Si bien el EAAr no dedica un precepto expreso al sector turístico, contiene otros que, directa o indirectamente, afectan en su espíritu. Por un lado, aquellos que permiten considerar el turismo como un instrumento al servicio de otros fines estatutarios. En este sentido, el sector turístico es hoy, como se ha visto, uno de los sectores económicos más importantes para «*promover la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre los diferentes territorios de Aragón*» (artículo 20), y para coadyuvar a la consecución del «*pleno empleo de calidad*» (artículo 26). Por otro, aquellos preceptos que informan colateralmente la política y el modelo turístico de la Comunidad, como el derecho de participación —de los agentes implicados— en la elaboración de las políticas turísticas (artículo 15), la protección de la salud y la seguridad del turista como consumidor cualificado (artículo 17), o la necesidad de promover la conservación, conocimiento y difusión del patrimonio cultural, histórico y artístico de Aragón (artículo 22).

Dentro de este marco estatutario, y asumida la competencia, la Comunidad Autónoma de Aragón define e implementa una política turística propia, como manifestación más profunda del principio de autonomía política reconocido en el texto constitucional. Sin embargo, conviene tener presente que los contornos principales de esta política vienen delimitados en gran medida por ámbitos ajenos a los puntos de decisión de la Comunidad. Hoy impera un modelo turístico de carácter *cuasi universal*, que informa el funcionamiento del mercado turístico y al que se dirige la actuación

administrativa. Así, la política turística de la Comunidad de Aragón trata de dar respuesta y adaptarse al modelo que impera en la actualidad, un modelo que gira en torno a los conceptos de calidad, competitividad y sostenibilidad medioambiental, social y económica. Una política que trata de propiciar y apoyar la diversificación, la segmentación y la desestacionalización de la oferta turística (3), convirtiendo el sector turístico en un importante instrumento al servicio del reequilibrio territorial.

El modelo turístico basado en la maximización del número de turistas y de ingresos que imperó desde la década de los sesenta hasta principios de los noventa, ha dado paso a un nuevo modelo inspirado en los criterios ya citados de calidad, competitividad, diversificación y desarrollo sostenible. De este modo, el sector turístico actual, además de su notable aportación a la creación de renta, riqueza y empleo, se ha convertido en un útil instrumento para el cumplimiento de otros objetivos de interés público, como la consecución de un desarrollo territorial armónico y equilibrado, la protección del medio natural y cultural, el respeto de las identidades culturales de los pueblos, o la generación de importantes efectos dinamizadores en otros sectores económicos.

Junto a estos pilares que se han ido consolidando a lo largo de las últimas décadas, hoy surge otro referente que alumbra la política turística del siglo XXI, las nuevas tecnologías, que reestructuran el desarrollo de la actividad turística pública y privada, exigiendo la adecuación del sector al nuevo contexto de la información y la comunicación (4).

Si bien el actual modelo turístico ostenta unos contornos definidos externamente, también es cierto que la política turística autonómica goza

---

(3) En este sentido, la Comunidad cuenta con unos recursos que han informado tradicionalmente la promoción del destino turístico, entre ellos, el subsector de la nieve. Ahora bien, una política basada en la diversificación y la desestacionalización, que permita por tanto recibir un flujo de turistas continuo a lo largo de todas las temporadas del año, exige explorar y potenciar otros recursos que den respuesta a diferentes segmentos de la demanda turística al margen de los deportes de invierno. Así, en los últimos años se viene potenciando, entre otros, el turismo de negocios, dada la posición geográfica estratégica del territorio aragonés y la mejora de los medios de transporte; el turismo social y de salud, a través del impulso de la red de balnearios aragoneses; el turismo rural y el turismo activo, como plasmación de las peculiaridades y riquezas naturales y geográficas de la Comunidad; el turismo cultural, impulsado a través del importante patrimonio histórico-cultural de Aragón; sin olvidar otros subsectores emergentes que están siendo objeto de un tratamiento específico, como el turismo religioso o el turismo gastronómico.

(4) Sergio CASTEL GAYÁN, *Las Nuevas Tecnologías en la actividad de la Administración turística*, en esta Revista, núm. 32 (2008), pp. 465-519.

de amplios espacios para desarrollar sus especificidades estratégicas. Esta política turística, además, se desarrolla en el marco de un ordenamiento jurídico propio, un derecho turístico aragonés que, aprobado en virtud del título competencial que reconoce el bloque de constitucionalidad, ha sido objeto de una importante evolución a lo largo de las tres últimas décadas.

## **II. EL DERECHO TURÍSTICO EN ARAGÓN: EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL**

### **1. El turismo en el marco jurídico del Estatuto de Autonomía de Aragón**

Como ya se ha señalado con anterioridad, la «*promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial de Aragón*» quedó configurada como una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto.

Posteriormente, mediante Real Decreto 2804/1983, de 1 de septiembre, se procedió al traspaso efectivo de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de turismo. En realidad se trataba de completar el traspaso de unas funciones y servicios en materia de turismo que, parcialmente, habían sido asumidas ya por el ente preautonómico aragonés a través del Real Decreto 298/1979, de 26 de enero.

Sea como fuere, la realidad es que a partir del día 1 de julio de 1983, fecha en la tuvieron efectividad los traspasos previstos en el Real Decreto 2804/1983, puede decirse que la Comunidad Autónoma de Aragón asumía las principales funciones en materia turística, a salvo de las reservadas a la Administración general del Estado merced a otros títulos competenciales horizontales, y siempre en este último caso de acuerdo con la delimitadora doctrina asentada por parte del Tribunal Constitucional.

El panorama normativo en materia turística con el que se encontraba la recién nacida Comunidad Autónoma no dejaba de presentar notables particularidades. El turismo se había convertido en uno de los principales motores del despegue de la economía española en los años sesenta, que trataba así de recuperarse del enorme retraso provocado por las consecuencias de la Guerra Civil y del posterior período de autarquía franquista.

Un hito principal en el reconocimiento político y administrativo de la importancia del turismo en ese papel de locomotora del desarrollo económico lo constituyó la Ley 48/1963, de 8 de julio, sobre competencia en materia turística, por la que se establece en su artículo 1 que *«corresponde al Ministerio de Información y Turismo la ordenación y vigilancia de toda clase de actividades turísticas, así como también el directo ejercicio de éstas en defecto o para estímulo y fomento de la iniciativa privada»*. La doctrina ha señalado que esta norma puede considerarse como el inicio del Derecho del Turismo español moderno. Como principal desarrollo de la misma, puede citarse el Decreto 231/1965, de 14 de enero, por el que se aprueba el Estatuto Ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas. Este Decreto ha permanecido vigente hasta su reciente derogación (5) y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución española, tenía el carácter de derecho supletorio respecto de las normas dictadas por las Comunidades Autónomas.

El Estatuto Ordenador poseía un carácter más casuístico que conceptual, como señala acertadamente HERRÁIZ SERRANO (6): *«En ningún momento encontramos en esta norma una definición general de lo que pueda reputarse empresa turística, sino la enumeración de unos ejemplos (...) que se completan con una cláusula residual»*. El texto normativo encomendaba al Ministerio de Información y Turismo un amplio conjunto de competencias, entre las que cabe citar la regulación y ordenación de las empresas turísticas; la autorización de la apertura y cierre de establecimientos; la inspección, vigilancia y sanción por infracción del Estatuto; o el fomento, protección y recompensa de las empresas y actividades turísticas.

Bajo el paraguas del Estatuto Ordenador fueron aprobadas distintas normas que regulaban sectores como los establecimientos de hostelería; los alojamientos turísticos no hoteleros; las disposiciones comunes a los alojamientos turísticos; las agencias de viajes; los restaurantes, cafeterías y asimilados; o los albergues y paradores de turismo.

---

(5) V. Real Decreto 39/2010, de 15 de enero, por el que se derogan diversas normas estatales sobre acceso a actividades turísticas y su ejercicio.

(6) Olga, HERRÁIZ SERRANO, *Apuntes descriptivos de los aspectos fundamentales de la legislación preconstitucional en materia turística*, en el vol. col. dirigido por José TUDELA ARANDA, *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Diputación Provincial de Huesca, Huesca, 1997, pp. 58-60.

Durante una primera etapa, como ha indicado PELLEJERO MARTÍNEZ (7), «*las Comunidades Autónomas, con competencias exclusivas en materia de turismo, mantuvieron en líneas generales una orientación bastante continuista con relación a la que tradicionalmente había venido siguiendo aquella [la Administración central]*». Simplemente, procedió a atenuarse el carácter intervencionista de la Administración turística, fijando una plena libertad de precios, acorde con una economía social de mercado, y un menor detalle en la exigencia de requisitos técnicos de cumplimiento obligatorio por parte de los establecimientos turísticos.

Durante este período la Comunidad Autónoma de Aragón promulgó distintos reglamentos sobre materias como establecimientos hoteleros; precios, reservas y servicios complementarios en alojamientos turísticos; albergues y refugios; viviendas de turismo rural; agencias de viajes; bares, restaurantes y cafeterías (8).

Debe significarse también que nuestro país se incorporó el 1 de enero de 1986 a las Comunidades Europeas, mediante el correspondiente Tratado de Adhesión. Si bien es cierto que hasta el Tratado de Maastricht de 1992 no se mencionaba explícitamente la posibilidad de adoptar medidas en materia de turismo, la verdad es que la Comunidad Europea fue acordando distintas iniciativas de orientación que a su vez influían en la legislación adoptada por los países miembros (9).

---

(7) Carmelo, PELLEJERO MARTÍNEZ, *La política turística en España. Una perspectiva histórica*, en el vol. col. dirigido por Joaquín AURIOLÉS MARTÍN, *Las nuevas formas del turismo (Colección Mediterráneo Económico número 5)*, Cajamar, Alicante, 2004.

(8) V. Decreto 153/1990, de 11 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento en el que se establecen las normas de construcción e instalación para la clasificación de los establecimientos hoteleros.

Decreto 193/1994, de 20 de septiembre, de la Diputación General de Aragón, sobre régimen de precios, reservas y servicios complementarios en establecimientos de alojamiento turístico.

Decreto 84/1995, de 25 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de Albergues y Refugios como alojamientos turísticos.

Decreto 69/1997, de 27 de mayo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento sobre ordenación y regulación de los alojamientos turísticos denominados Viviendas de Turismo Rural.

Decreto 51/1998, de 24 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Agencias de Viaje.

Decreto 81/1999, de 8 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen normas sobre ordenación de bares, restaurantes y cafeterías y establecimientos con música, espectáculo y baile.

(9) Jesús LACASA VIDAL, *La política turística de la Unión Europea*, en José TUDELA ARANDA, *El derecho del turismo en el Estado autonómico...*, ob. cit., pp. 63-106.

## 2) La Ley del Turismo de Aragón

A mediados de los años noventa se inició un proceso de aprobación de nuevas leyes sectoriales de turismo por parte de las Comunidades Autónomas, que concluyó bien avanzada la década siguiente. Entre 1993 y 2003 fueron aprobadas todas las leyes autonómicas de turismo, originando lo que TUDELA ARANDA (10) ha denominado un «cuerpo normativo compacto», quien ha llegado a afirmar que «se trata de una de las materias en las que es más homogeneizable la legislación aprobada por las Comunidades Autónomas».

Esta legislación sectorial turística incorpora esos principios —calidad, desarrollo sostenible, ordenación territorial— que son propios del modelo turístico actual, superando el prisma exclusivo del desarrollismo económico. En el caso de la legislación aragonesa, cabe mencionar el artículo 4 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón, donde se citan, entre otros principios de la política turística de la Comunidad Autónoma, la ordenación territorial y la protección del medio ambiente [letra c)], el desarrollo turístico sostenible [letra d)] o la calidad de la actividad turística [letras g) y i)].

Además de estos principios generales, la Ley del Turismo de Aragón aborda de manera ambiciosa la regulación de los siguientes ámbitos: competencias y organización administrativa (con la importante irrupción en esta materia de las administraciones comarcales); ordenación territorial de los recursos turísticos; derechos y deberes en relación con el turismo; empresas turísticas; promoción y fomento del turismo; y disciplina turística.

Como principales novedades de la Ley del Turismo de Aragón, pueden citarse las siguientes:

- Papel destacado de un nuevo actor institucional: las comarcas de Aragón. La creación y dotación de competencias de estos nuevos entes locales es, sin duda, uno de los hechos diferenciales de nuestra Comunidad Autónoma. Justamente en materia turística es donde la cesión de competencias autonómicas ha sido más importante.

---

(10) José TUDELA ARANDA, *La Ley del Turismo de Aragón en el marco de la renovación de la legislación turística*, en José TUDELA ARANDA, *El derecho del turismo en el Estado autonómico...*, ob. cit., p. 23.

- Importancia de la planificación y la ordenación territorial en materia turística. Se contempla la elaboración de unas directrices parciales sectoriales de ordenación de los recursos turísticos, respetando las prescripciones establecidas por las directrices generales de ordenación del territorio de Aragón.

- Se aborda la configuración de un verdadero régimen de derechos y deberes por parte de turistas y empresarios turísticos. Destaca como deber general que toda actividad turística tendrá, en todo caso, que salvaguardar el patrimonio natural y cultural y los demás recursos turísticos.

- Especial énfasis en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas, de transportes y de la comunicación.

- Aparición de nuevas tipologías de empresas turísticas: alojamientos de turismo rural, turismo activo y complejos turísticos.

El hito más destacado en el desarrollo reglamentario de la Ley del Turismo de Aragón residió en la aprobación en 2004 del Reglamento de alojamientos turísticos al aire libre. Nadie puede ignorar que la sombra de la catástrofe de Biescas planeaba sobre los redactores del nuevo Decreto regulador de los campings en Aragón. Así, el nuevo texto normativo incide de manera principal sobre la seguridad, al tiempo que persigue elevar las cotas de calidad de los servicios prestados en dichos alojamientos. El Reglamento incluye minuciosos preceptos sobre prohibiciones y limitaciones de ubicación y zonas de riesgo; exige análisis y evaluación de riesgos del emplazamiento de los campings, así como la elaboración de un plan de autoprotección. El Anexo I contiene una detallada metodología para el análisis y evaluación de riesgos.

Junto a este Reglamento, en los últimos años se han aprobado normas relativas a la red de hospederías de Aragón, las declaraciones de interés turístico de Aragón o las acampadas, analizadas ya en su momento (11).

Por su parte, el Reglamento de Guías de Turismo, aprobado por Decreto 264/2007, de 23 de octubre, del Gobierno de Aragón, se ve directamente afectado por lo dispuesto en el Real Decreto 1837/2008,

---

(11) Jesús LACASA VIDAL, *Novedades en el desarrollo reglamentario de la Ley del Turismo de Aragón*, en esta Revista, núm. 28 (2006), pp. 547-558.

de 8 de noviembre, norma de transposición de la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre, relativa al reconocimiento de las cualificaciones profesionales, por lo que deberá ser modificado en próximas fechas.

Finalmente, mediante Decreto 55/2008, de 1 de abril, del Gobierno de Aragón, se aprobó el Reglamento de las empresas de turismo activo, que en la misma línea de exigencia de seguridad establece fuertes requisitos en materia de seguros obligatorios; personal técnico, monitores, guías e instructores; equipos y material.

### **3. El impacto de la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior**

La reforma de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón, trae causa fundamentalmente de la entrada en vigor y la necesaria transposición al Derecho interno de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. Dicha Directiva se ocupa, entre otros asuntos, de garantizar la simplificación de procedimientos, la creación de una ventanilla única, la introducción de procedimientos por vía electrónica, la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios, la libre circulación de servicios o la calidad de los servicios.

La tramitación del proyecto de reforma de la Ley del Turismo tampoco pudo desconocer lo dispuesto en otras normas integrantes del ordenamiento jurídico aragonés y, en particular, lo regulado en el Decreto Ley 1/2008, de 30 de octubre, del Gobierno de Aragón, de medidas administrativas urgentes para facilitar la actividad económica en Aragón. En efecto, el artículo 3 del Decreto Ley aborda la necesaria simplificación de trámites y el impulso a la actividad administrativa, cuando indica en su apartado 1 que *«las Administraciones públicas aragonesas deberán revisar los procedimientos administrativos de su competencia y proceder a su modificación para que se simplifiquen sus trámites, se reduzcan sus plazos de resolución y se minimicen los costes a las empresas y a los ciudadanos durante la gestión administrativa»*.

Asimismo, se aprovechó el trámite de reforma para incluir distintas medidas de mejora de técnica normativa o de simple actualización que no modificaron en ningún punto sustancial el contenido originario de la Ley.

Las principales novedades introducidas en la Ley de reforma son las siguientes:

## **A. Regímenes de autorización**

### **a) Comunicación previa versus autorización previa**

De acuerdo con lo dispuesto en la Directiva, el régimen de autorización administrativa previa al desarrollo de la actividad turística se convierte en excepción y la comunicación previa en norma.

Sólo deberán contar con autorización previa al inicio de la actividad la apertura de los complejos turísticos, la prestación de servicios de turismo activo y la apertura de alojamientos turísticos al aire libre ubicados en terrenos que se hallen en situación de suelo rural. Así, el régimen general es el de la comunicación previa, al que se someten el resto de empresas turísticas, de modo que el control por parte de la Administración en estos supuestos es *a posteriori*, a través de la comprobación documental, e *in situ*, pudiendo adoptarse distintas medidas de corrección. La inscripción en el Registro de Turismo de Aragón, por su parte, lo será a efectos meramente informativos.

### **b) Guías de turismo**

Dada la nueva categorización de los guías de turismo como profesión regulada, y a la vista de lo dispuesto al respecto en las Directivas comunitarias de reconocimiento de cualificaciones profesionales y de servicios en el mercado interior, se efectúa una sucinta regulación legal y se remite a un posterior desarrollo reglamentario su concreción.

## **B) Eliminación del principio de unidad de explotación**

De conformidad con el Dictamen Motivado de la Comisión de las Comunidades Europeas [C (2005) 2498], la regla o principio de unidad de explotación en establecimientos turísticos no es compatible con lo dispuesto en el artículo 49 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, por suponer una restricción prohibida a la libre prestación de servicios. Ello ha supuesto la modificación de los artículos correspondientes a la regulación de los apartamentos turísticos y los alojamientos turísticos al aire libre.

### **C) Simplificación administrativa**

Tanto la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior como el Decreto Ley 1/2008, de 30 de octubre, obligan a verificar los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios (en este caso, turísticos) y a su ejercicio, procediendo a su simplificación.

Para dar cumplimiento a este mandato, en la norma de reforma se adoptaron las siguientes medidas:

#### **a) Autorización turística previa de las empresas de turismo activo por parte del Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo**

Dada la naturaleza de la actividad desarrollada por las empresas de turismo activo, frecuentemente realizada a lo largo de distintas Comarcas aragonesas de modo simultáneo, resultaba difícil mantener el régimen de autorización comarcal sin que ello ocasionase dificultades en la gestión administrativa y perjuicios en la fluidez de la debida protección de los derechos de los turistas, además de un innecesario incremento de las cargas administrativas de las empresas.

Por ello será el Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo quien se ocupe de otorgar las correspondientes autorizaciones turísticas previas, garantizando, eso sí, la evacuación de un informe preceptivo por parte de las Comarcas afectadas.

#### **b) Eliminación de la comunicación obligatoria de precios**

La comunicación obligatoria de precios era una carga administrativa innecesaria que soportaban las empresas y sobrecargaba el trabajo de los servicios administrativos, sin que redundase en una mayor protección de los derechos de los turistas. Así, lo esencial en esta materia es la adecuada publicidad de los precios, dado que éstos son libres, de manera que queden garantizados efectivamente los derechos de los turistas.

## **D) Ventanilla única**

De acuerdo con lo exigido en este punto por la Directiva, se establece que el Departamento responsable de turismo dispondrá los medios necesarios para trasladar a soporte electrónico todos los procedimientos y trámites susceptibles de formalización ante el Registro de Turismo de Aragón, para su consiguiente integración en la ventanilla única del Gobierno de Aragón, de acuerdo con la normativa aplicable al acceso electrónico a los servicios públicos y al libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios.

## **E) Calidad de los servicios**

### **a) Respuesta a reclamaciones de los turistas**

El artículo 27 de la Directiva, que se ocupa de la resolución de litigios, pretende asegurar que los destinatarios de los servicios puedan dirigir a los prestadores de los mismos *«directamente las reclamaciones o las peticiones de información sobre el servicio prestado»*.

Por este motivo, se introduce un nuevo deber por parte de las empresas, relativo a dar respuesta a las eventuales reclamaciones en el plazo más breve posible y, en cualquier caso, antes de un mes desde la fecha en que hayan sido formuladas. Se incluye, así, un tipo de infracción leve consistente en el incumplimiento de las obligaciones de información y respuesta a las reclamaciones de los turistas y, en particular, la falta de hojas de reclamaciones o la negativa a entregarlas al turista.

### **b) Seguros obligatorios**

El artículo 23.1 de la Directiva establece que *«los Estados miembros podrán hacer lo necesario para que los prestadores cuyos servicios presenten un riesgo directo y concreto para la salud o la seguridad del destinatario o un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario, suscriban un seguro de responsabilidad profesional adecuado en relación con la naturaleza y el alcance del riesgo u ofrezcan una garantía o acuerdo similar que sea equivalente o comparable en lo esencial en cuanto a su finalidad»*.

A este respecto, además de una mejora en la redacción del artículo 28 de la Ley, se especifica la exigencia dirigida a las empresas titulares de los alojamientos turísticos al aire libre, centros de esquí y de montaña y

parques temáticos, así como las de turismo activo, de suscribir y mantener vigentes distintos tipos de seguros obligatorios. Sus coberturas mínimas serán establecidas reglamentariamente.

### **c) Fomento de la calidad**

En coherencia con el artículo 26 de la Directiva, dedicado a la política de calidad de los servicios, a través de un nuevo artículo 67 bis, se incorporan nuevos instrumentos específicos de fomento de la calidad, como son:

- a) La creación de marcas o distintivos de calidad turística.
- b) La promoción de las actividades de evaluación o certificación de la calidad, realizadas por parte de entidades especializadas.
- c) El impulso a la elaboración de cartas de calidad o a la participación en cartas de calidad elaboradas por entidades especializadas.

### **d) Nueva correspondencia entre infracciones y sanción de multa.**

La disciplina turística es un instrumento esencial para asegurar una adecuada política de calidad. En este sentido, se había venido observando un desajuste en la correspondencia entre la gravedad de las infracciones y las sanciones de multa previstas en la Ley, a la vista del Derecho comparado en esta materia.

Por ello se han incrementado las sanciones de multa correspondientes a las infracciones graves y muy graves, dentro de una escala intermedia en relación con las previsiones del resto de leyes reguladoras del turismo en el conjunto de Comunidades Autónomas.

### **e) Conciliación y subsanación**

Como ya venía sucediendo en otras Comunidades Autónomas, se incorpora la posibilidad de que el presunto infractor pueda normalizar las irregularidades administrativas en que hubiere incurrido (subsanación) y reparar los perjuicios causados a los turistas (conciliación), en coherencia con lo previsto en el mencionado artículo 27 de la Directiva, sobre resolución de litigios.

Ello puede redundar en beneficio de los turistas, que obtendrán, en su caso, una reparación cuantificable de las reclamaciones por ellos interpuestas, lo que hasta la fecha sólo podía obtenerse por vía judicial y, en ocasiones, mediante procedimientos de arbitraje de consumo.

## **F) Mejora de técnica normativa o simple actualización**

Entre otras medidas concretas de mejora de técnica normativa o de simple actualización, cabe citar las siguientes:

### **a) Supresión de la concreción de las categorías**

La concreción de las categorías de los distintos tipos de establecimientos turísticos será establecida reglamentariamente, lo que dota de mayor flexibilidad a su determinación.

### **b) Número máximo de habitantes de los asentamientos tradicionales en los casos de viviendas de turismo rural y hoteles rurales**

Serán establecidos reglamentariamente los límites en cuanto al número máximo de habitantes de derecho de los asentamientos tradicionales en que puedan instalarse viviendas de turismo rural y hoteles rurales, por una consideración similar a la descrita en el apartado anterior.

### **c) Infracción por práctica de la acampada libre**

Se incorpora un nuevo tipo de infracción grave que consiste en «*la práctica de la acampada libre en el territorio de la Comunidad Autónoma*», lo que es coherente con lo que ya establecía la Disposición Final tercera, apartado 1, de la Ley.

### **d) Senderos turísticos**

Se introduce una nueva redacción en esta materia, de manera que se encomienda su futura regulación conjunta a los Departamentos del Gobierno de Aragón responsables de turismo, medio ambiente, cultura,

ordenación del territorio, deporte y agricultura, dado el carácter interdepartamental de la misma.

### **e) Obras de renovación en edificios rurales antiguos**

Se flexibiliza el régimen de autorización de obras de renovación en bordas, torres u otros edificios rurales antiguos ubicados en suelo no urbanizable genérico, previsto en el artículo 31.c), de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón, pudiendo ahora implicar un cambio de uso respecto al original del edificio siempre que las construcciones se destinen a usos turísticos.

## **III. LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA**

Hasta la aparición del Estado de las Autonomías, consagrado en la Constitución española de 1978, los dos actores institucionales en materia de turismo habían sido, por una parte y de forma principal, el Ministerio del ramo, y por otra, los municipios. Sin embargo, con la aprobación de los Estatutos de Autonomía, el centro de las decisiones políticas y administrativas bascula hacia unos nuevos protagonistas: las Comunidades Autónomas. Consecuente con la nueva realidad, la Ley del Turismo de Aragón establece en su artículo 7 un importante catálogo de competencias propias de la Administración de la Comunidad Autónoma.

### **1. La Administración Turística de la Comunidad Autónoma.**

En la actualidad el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de turismo se ha encomendado al Departamento de Industria, Comercio y Turismo, de forma análoga a como se encuentran ubicadas en la Administración general del Estado dentro del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

La estructura orgánica del Departamento de Industria, Comercio y Turismo fue aprobada por Decreto 114/2008, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón. Así, en su seno existen dos órganos directivos dedicados a la gestión en materia de turismo: la Viceconsejería de Turismo y la Dirección General de Turismo. Corresponde a la Viceconsejería de Turismo la facultad de dirección y coordinación en materia de turismo de la Dirección General

de Turismo y los Servicios Provinciales del Departamento, y aquellas otras que le sean encomendadas por el Consejero en dicha materia. Bajo la dirección inmediata del Viceconsejero de Turismo, el grueso de las tareas administrativas se concentra en la Dirección General de Turismo que, a su vez, se estructura en un Servicio de Ordenación y Regulación de las Actividades Turísticas; un Servicio de Gestión de Infraestructuras Turísticas; y un Servicio de Promoción, Planificación y Estudios Turísticos.

No obstante, como ha señalado MARTÍNEZ PALLARÉS (12), en los últimos años «*se ha producido una auténtica eclosión de sociedades mercantiles de capital íntegra o mayoritariamente público destinado al fomento y promoción del turismo*». En este sentido, la Comunidad Autónoma de Aragón no ha escapado a esta tendencia general, por lo que hemos asistido a una proliferación de empresas participadas cuyo objeto social hace referencia a alguno de los campos de actuación turísticos. De conformidad con lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, cabe distinguir entre empresas de la Comunidad Autónoma, en cuyo capital social la misma tiene participación mayoritaria, de aquellas otras en las que meramente se ostenta una participación minoritaria.

Son empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón, relacionadas con la actividad de promoción y fomento del turismo, «Nieve de Aragón», constituida en 1986; la «Gestora Turística de San Juan de la Peña», creada por Decreto 141/1998, de 7 de julio, del Gobierno de Aragón; y la «Sociedad de Promoción y Gestión del Turismo Aragonés», creada por Decreto 199/2001, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón. Asimismo, existen en esta materia otras empresas de participación minoritaria de la Administración de la Comunidad Autónoma, como «Aramón, Montañas de Aragón», cuya creación fue autorizada mediante Decreto 291/2001, de 6 de noviembre, del Gobierno de Aragón; o «Reservas de Servicios del Turismo de Aragón», constituida en 2006.

---

(12) Pedro Luis MARTÍNEZ PALLARÉS, *La organización administrativa del turismo. La Administración turística de la Comunidad Autónoma*, en José TUDELA ARANDA, *El derecho del turismo en el Estado autonómico...*, ob. cit., p. 162.

## 2. Las entidades locales.

Especial interés merece, en el caso de Aragón, señalar la reciente aparición de unas entidades locales que, por intermedio del Legislador autonómico, vienen a disponer de un amplio abanico de competencias en materia de turismo: las comarcas.

El proceso de comarcalización tenía su inicial punto de referencia en el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, que se limitaba a contemplar que *«una ley de Cortes de Aragón podrá ordenar la constitución y regulación de las comarcas»*. El nuevo Estatuto de Autonomía de 2007 elimina ese carácter potestativo para declarar expresamente en ese mismo artículo 5 que *«Aragón estructura su organización territorial en municipios, comarcas y provincias»*.

Al amparo de esta previsión, el proceso dio realmente comienzo con la aprobación de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, seguida por las Leyes 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación Comarcal de Aragón, y 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de Comarcalización. Esta última Ley ya contemplaba en su artículo 12 todo un elenco de competencias que, en materia de promoción del turismo, correspondía ejercer a las comarcas. Sin embargo, fue el propio Legislador sectorial quien, a través del artículo 13 de la Ley del Turismo de Aragón, procedió a ampliar notablemente el campo de acción de estos nuevos entes locales.

A continuación se procedió a la transferencia de funciones y traspaso de servicios en materia de turismo por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a las distintas comarcas, tal como se recoge en el apartado primero, letra F, del Anexo del Decreto 4/2005, de 11 de enero, del Gobierno de Aragón. El punto 7 del apartado señalado contempla distintas fórmulas de colaboración en materia de turismo entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las comarcas, de modo que los mecanismos de colaboración previstos son el intercambio de información interadministrativa; el asesoramiento y asistencia técnica del Departamento competente en turismo a la comarca que lo precise; un plan de formación para los profesionales de la comarca en esta materia; y la participación en el Consejo de Cooperación Comarcal.

En la actualidad, la legislación en materia de comarcalización se encuentra recogida en el Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre,

del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón, el cual en su artículo 23 aborda las materias referidas a la promoción del turismo.

Por último, las competencias que ostentan los municipios en materia de turismo, en virtud de lo previsto por el artículo 14 de la Ley del Turismo de Aragón, pueden considerarse de carácter menor, si son comparadas con aquellas de las que disponen la Administración de la Comunidad Autónoma y las comarcas. En concreto, tan sólo se citan las cuatro siguientes: protección y control de sus recursos turísticos; promoción de los recursos turísticos existentes en su término municipal; fomento de las actividades turísticas de interés municipal; y cualquier otra que pueda serle transferida, delegada o encomendada por la Administración competente.

### **3. El papel de la Administración General del Estado.**

A pesar de la atribución con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas de las competencias en materia turística, lo cierto es que, como ha señalado MARTÍNEZ PALLARÉS, existen títulos competenciales de carácter transversal que habilitan al Estado a dictar normas y realizar actuaciones con incidencia turística en todo el territorio nacional. Con todo, la doctrina constante del Tribunal Constitucional en esta materia es que el Estado, merced a esos títulos competenciales de carácter horizontal, en especial las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, puede incidir en la materia turística, pero la intensidad y alcance de su actuación están claramente limitados.

Particularmente controvertido ha sido el aspecto relativo a la política de ayudas y subvenciones dirigidas al sector turístico. Debe mencionarse aquí la reciente Sentencia 200/2009, de 28 de septiembre de 2009, del Tribunal Constitucional, sobre conflicto positivo de competencias interpuesto por la Junta de Galicia contra diversos preceptos del Real Decreto 1916/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula la iniciativa de modernización de destinos turísticos maduros.

En este caso concreto, se admite la posibilidad de que el Estado pueda destinar las ayudas reguladas en el Real Decreto a la modernización de destinos turísticos, si bien, al no tratarse el turismo de una competencia exclusiva estatal, el alcance de esta actividad genérica de fomento debe delimitarse con precisión a fin de evitar la invasión del ámbito competencial

de las Comunidades Autónomas. Esta delimitación ha de llevarse a cabo atendiendo a la doctrina del Alto Tribunal en relación con la actividad estatal de subvenciones y ayudas públicas. Así pues, al Estado le corresponderá la especificación del destino de la subvención de que se trate y la regulación de sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, pero siempre que deje espacio a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino de la subvención y para desarrollar las condiciones de otorgamiento y tramitación.

En otras materias, como la promoción exterior del turismo, la planificación estratégica de largo alcance y cobertura nacional, o la representación de intereses en el seno de la Unión Europea, no parece haber existido ese mismo grado de conflictividad, sino más bien una actitud de sana cooperación entre Comunidades Autónomas y Administración general del Estado.

#### **IV. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS**

La Ley aragonesa se encuentra imbuida de un claro espíritu: el desarrollo sostenible del turismo. Así lo proclama expresamente en su artículo 4.d), al señalar que constituye un principio de la política turística de la Comunidad Autónoma «*proteger el patrimonio natural y cultural y los demás recursos turísticos de la Comunidad Autónoma, conforme al principio del desarrollo turístico sostenible*».

Conviene tener presente que el principio de desarrollo turístico sostenible, al igual que aquellos otros reconocidos en este precepto, se convierte en inspirador del modelo turístico que el legislador aragonés pretende implantar, y por tanto, a su cumplimiento ha de dirigirse toda la ordenación jurídica del sector y la intervención administrativa. De esta manera, se puede proclamar el «efecto expansivo» de este principio, que impregna toda interpretación que sobre el texto legal se pretenda realizar.

Una muestra clara de esta apuesta es el propio artículo 16, encargado de fijar los principios y objetivos específicos de la ordenación territorial de los recursos turísticos. Este precepto dirige un mandato a las Administraciones públicas con competencias sobre turismo —a todas ellas— para

estimular la mejora de la calidad y la competitividad de la oferta turística, respetando en su desarrollo el patrimonio cultural y natural, y promoviendo el reequilibrio territorial para la consecución de un desarrollo turístico sostenible.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la Ley de Turismo de Aragón contempla en el Título II («ordenación territorial de los recursos turísticos») dos grandes herramientas. Por un lado, y con la finalidad de alcanzar una ordenación integral, las Directrices parciales sectoriales de ordenación de los recursos turísticos, que deberán observar la legislación de ordenación territorial y respetar las prescripciones establecidas por las Directrices generales de ordenación del territorio de Aragón, si bien podrán exigir la adecuación del planeamiento urbanístico a sus prescripciones. Por tanto, las previsiones recogidas en la Ley aragonesa se encuentran en plena coherencia con la legislación de ordenación del territorio, si bien habrá que estar a los cambios conceptuales y terminológicos introducidos por la nueva Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.

Se convierten estas Directrices en el instrumento de ordenación turística por excelencia, debiendo configurarse como auténtico eje informador de la política que se pretende implantar en el territorio aragonés. Esta afirmación encuentra respaldo en las prescripciones que deben contener las Directrices, como son la definición del modelo de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma; la determinación de las necesidades, objetivos, prioridades y programas de actuación; los modos óptimos de aprovechamiento y protección de los recursos turísticos, con especial atención a los aspectos de preservación y restauración de los valores ambientales y culturales; la adecuación del planeamiento urbanístico, en su caso, a las propias Directrices; y las previsiones relativas a cualquier otro aspecto condicionante del desarrollo de las actividades turísticas.

Junto a este mecanismo de planificación sectorial, la Ley aragonesa prevé un segundo instrumento, de carácter limitativo, para alcanzar una ordenación territorial coherente y sostenible: la Declaración de Zonas Turísticas Saturadas. Ahora bien, pese a ese carácter limitativo, esta figura se justifica frente a las exigencias de la Directiva 123/2006 en que su posible activación responde a circunstancias relacionadas con la capacidad de acogida del territorio y del entorno ambiental, y responde a los parámetros de excepcionalidad exigidos por la normativa comunitaria.

Por este motivo, el artículo 19 proclama el carácter excepcional de la declaración, que junto a la intervención del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, se convierten en las grandes novedades que en torno a esta figura introduce la reciente reforma. Así, mientras la redacción anterior indicaba la posibilidad ordinaria de acordar la declaración, el texto vigente resalta que el Gobierno de Aragón, *«de modo excepcional y a propuesta de los Departamentos responsables de turismo, de ordenación del territorio y de medio ambiente previo dictamen del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón y de las entidades locales afectadas, podrá acordar por Decreto la declaración de Zona Turística Saturada»*.

Bajo la consideración de su excepcionalidad, la declaración de zona turística saturada, que puede afectar a uno o varios municipios o comarcas, exige la concurrencia de alguna de las dos circunstancias previstas en la Ley. La primera de ellas, de carácter cuantitativo, se refiere a la situación en que se encuentra un territorio que haya sobrepasado *«la capacidad de acogida que reglamentariamente se determine, teniendo en cuenta el número de plazas turísticas por habitante o la densidad de población»*. La segunda, de carácter cualitativo, hace referencia a una demanda turística que crea *«situaciones incompatibles con la legislación ambiental»*.

En cuanto a las consecuencias jurídicas de la declaración, radica aquí otra de las novedades de la reciente reforma. Mantiene la postura cauta que mostraba en la anterior redacción (13), remitiendo a la propia declaración acordada por el Gobierno de Aragón la concreción de las limitaciones de nuevas actividades turísticas. Ahora bien, la novedad radica en que esa remisión ya no es absoluta, en cuanto el legislador habilita a la norma reglamentaria para concretar los efectos generales de la declaración de zona turística saturada.

Finalmente, la Ley de Turismo de Aragón prevé otra herramienta que, si bien se encuentra regulada en el Título I («competencias y organización administrativa») y es considerada en última instancia como medida de fomento, constituye un importante instrumento para la ordenación territorial de los recursos turísticos: el Municipio Turístico. Esta declaración se vincula a tres requisitos o circunstancias de carácter cuantitativo, como son la

---

(13) Olga HERRAIZ SERRANO, *La ordenación territorial del turismo. La planificación turística*, en José TUDELA ARANDA, *El derecho del turismo en el Estado autonómico...*, ob. cit., p. 339.

relación entre población de hecho y población de derechos en temporadas turísticas; entre censo de viviendas y viviendas habitadas; y entre plazas turísticas hoteleras o extrahoteleras y población de derecho. La declaración exige, no obstante, tomar en consideración otros factores, esta vez, de carácter cualitativo, como la existencia de planeamiento urbanístico, zonas verdes y espacios libres, esfuerzo presupuestario, protección y recuperación del medio natural, o la relevancia de los recursos turísticos existentes. La declaración de municipio turístico conlleva la incorporación de criterios de calidad a la gestión de las empresas y los servicios turísticos del territorio, y el acceso preferente a las medidas de fomento previstas en los planes y programas autonómicos. Además, como efecto de carácter organizativo —complementario a la organización básica del Ayuntamiento— se prevé la existencia potestativa de un Consejo Sectorial de Turismo en el que participan las organizaciones empresariales y sociales representativas del sector turístico en el ámbito del término municipal.

## **V. EL ESTATUTO DEL TURISTA Y DEL EMPRESARIO TURÍSTICO**

### **1. Derechos y deberes del turista y del empresario turístico**

La legislación turística autonómica —por ende, también la normativa aragonesa— ordena un auténtico estatuto del turista y del empresario turístico, reconociendo un conjunto de derechos y deberes que informan en gran medida las relaciones contractuales. Esta ordenación jurídico-administrativa no pretende interferir en la libre relación de los sujetos turísticos —regulada en gran parte por el Derecho privado—, sino fijar un contenido mínimo con el objetivo de garantizar unos adecuados niveles de calidad y seguridad en el desarrollo de la actividad, en la medida en que estos conceptos sí afectan al interés público del sector turístico.

En esta línea, el estatuto del turista y del empresario turístico recogido en la Ley aragonesa se abre con el deber general de proteger los recursos turísticos, manifestación propia de un desarrollo turístico sostenible (14), y que exige dos reflexiones en cuanto a la finalidad de su contenido. Por un lado, este deber general de salvaguarda se configura como auténtico pórtico que informa todo el listado de derechos y deberes de los dos sujetos

---

(14) El artículo 20 de la Ley de Turismo de Aragón ordena que «*toda actividad turística deberá, en todo caso, salvaguardar el patrimonio natural y cultural y los demás recursos turísticos*».

turísticos. La propia literalidad de este precepto permite concluir que se trata de un mandato dirigido a «*toda actividad turística*», es decir, tanto la desarrollada por el empresario turístico en la prestación de los servicios, como la del turista en el disfrute de los diferentes recursos turísticos. Por otro lado, cabe resaltar su carácter bifronte, de modo que su espíritu está integrado no sólo por el deber de protección y respeto, sino también por el derecho a disfrutar de unos recursos turísticos adecuados, imprescindible tanto para el pleno ejercicio de la actividad empresarial como para el disfrute del servicio turístico en adecuadas condiciones de calidad.

La Ley aragonesa, siguiendo la tónica general de la legislación autonómica, recoge en su Título III un listado de derechos y deberes en relación con el turismo, dedicando su Capítulo II a los turistas y el Capítulo III a los empresarios turísticos. Esta técnica normativa permite contraponer los derechos de los turistas con los deberes de los empresarios y, por otra, relacionar los deberes de los turistas con los derechos de los empresarios turísticos. En este sentido, no hay que olvidar que los derechos y deberes del turista son la cara y la cruz de los derechos y deberes de las empresas turísticas (15).

El artículo 21, bajo la consideración del turista como consumidor cualificado, diferencia dos tipos de derechos: derechos específicos como turistas (16), y derechos generales como consumidor (17). Idéntico sistema de listado sigue la Ley aragonesa para ordenar sus deberes, entre los que se recogen la observancia de las normas de convivencia social e higiene, el respeto a las reglas de régimen interior de los establecimientos, el pago de los servicios recibidos, y el respeto del patrimonio natural y cultural (18).

---

(15) MARTÍN M<sup>ª</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, *Los conceptos subjetivos del derecho del turismo (II). El estatuto del turista como consumidor y usuario*, en José TUDELA ARANDA, *El derecho del turismo en el Estado Autonómico...*, ob. cit., p. 296.

(16) Según el artículo 21, «*son derechos de los turistas los siguientes: a) Obtener información previa, veraz, completa y objetiva sobre los bienes y servicios que se les oferten y el precio de los mismos; b) Acceder a los establecimientos turísticos en su condición de establecimientos públicos; c) Recibir los servicios turísticos en las condiciones ofertadas o pactadas, debiendo corresponderse los servicios con la categoría del establecimiento; d) Recibir un trato correcto por parte del personal de los establecimientos turísticos; e) Obtener cuantos documentos acrediten los términos de la contratación de servicios y, en cualquier caso, las facturas o justificantes de pago; f) Obtener un servicio adecuado en cuanto a la seguridad de las personas y las cosas; g) Formular quejas y reclamaciones*».

(17) Así, el artículo 21.h hace referencia a «*los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico en relación con la protección de los consumidores y usuarios*».

(18) En este sentido, conviene recordar que la Ley aragonesa reconoce como uno de sus objetivos «*garantizar el ejercicio por los turistas de sus derechos, así como el cumplimiento de sus deberes*» (artículo 4.h).

No existe, sin embargo, un correlato en el régimen de sanciones, excepto en el ámbito de la acampada al aire libre.

Mención especial merece el listado de derechos y deberes del empresario turístico, objeto de una intensa renovación por la reciente reforma legislativa que ha adecuado este régimen a la normativa comunitaria (19). Este estatuto informa su organización y funcionamiento, matizando así el principio de libertad de empresa en aras a garantizar una prestación turística basada de los criterios de calidad y competitividad.

En cuanto a los derechos (artículo 23), a efectos de un estudio sistemático, pueden clasificarse en torno a dos grandes grupos. Por un lado, aquellos que permiten obtener determinadas ventajas de la Administración —fundamentalmente, de promoción y fomento— para el desarrollo de la actividad empresarial, como el derecho a que se incluya información sobre sus establecimientos y su oferta de actividades en los catálogos, directorios y guías, cualquiera que sea su soporte, de las Administraciones públicas; incorporarse a las actividades de promoción turística que realicen las Administraciones públicas, en las condiciones fijadas por éstas; y solicitar las ayudas, subvenciones e incentivos para el desarrollo del sector promovidos por las Administraciones públicas.

Por otro lado, derechos que permiten participar en la definición e implementación de la política turística autonómica, como el derecho a participar, a través de sus asociaciones, en el proceso de adopción de decisiones públicas en relación con el turismo y en los órganos colegiados representativos de intereses previstos en esta Ley; impulsar, a través de sus asociaciones, el desarrollo y ejecución de programas de cooperación pública, privada y social de interés general para el sector; proponer, a través de sus asociaciones, la realización de estudios, investigaciones y publicaciones que contribuyan a la mejora del desarrollo de la empresa turística en la Comunidad Autónoma; y proponer, a través de sus asociaciones, cualquier otra acción no contemplada anteriormente que pueda contribuir al fomento y desarrollo turístico.

---

(19) Junto al catálogo recogido en la Ley de Turismo, conviene tener presente también aquellas obligaciones que aparecen dispersas en otras normas —legales o reglamentarias—, así como las que surgen del capítulo relativo a los derechos del turista, que se configuran como auténticos deberes de la empresa turística. Tampoco hay que olvidar aquellas otras obligaciones específicas que para cada prestador de servicios turísticos prevé su norma de desarrollo, deberes específicos que son impuestos en orden a garantizar unos requisitos mínimos de prestación. Por tanto, el estatuto jurídico de la empresa turística debe ser interpretado y analizado a la luz de esta diversidad normativa.

En cuanto a los deberes del empresario turístico, algunos permanecen inalterados tras la reforma legislativa (20), otros, sin embargo, han sido objeto de una modificación sustancial. En este sentido, la empresa turística debe formalizar la comunicación previa ante el órgano competente o, en su caso, contar con las autorizaciones exigibles (21); informar con la debida antelación, objetividad, veracidad y accesibilidad a los turistas sobre el precio y demás extremos relativos a los servicios ofertados, conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable al libre acceso y prestación de los servicios y los reglamentos de desarrollo de esta Ley; exhibir los precios de los servicios ofertados en lugar visible y de modo legible, junto con el distintivo correspondiente a la clasificación del establecimiento (22); y dar respuesta a las eventuales reclamaciones, asegurando así que los usuarios turísticos puedan dirigir a los prestadores directamente las reclamaciones o las peticiones de información sobre el servicio prestado (23).

---

(20) En este sentido, se siguen reconociendo los siguientes deberes: «b) Prestar los servicios a los que estén obligados en función de la clasificación de sus empresas y establecimientos turísticos, en las condiciones ofertadas o pactadas con el turista, de acuerdo con esta Ley y los reglamentos dictados en su desarrollo; c) Cuidar del buen estado general de las dependencias y del mantenimiento de las instalaciones y servicios del establecimiento, así como garantizar un trato correcto a los clientes; g) Facturar detalladamente los servicios de acuerdo con los precios ofertados o pactados; h) Disponer de los libros y demás documentación que sean exigidos por la legislación vigente; i) Facilitar, en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico, la accesibilidad a los establecimientos de las personas discapacitadas; j) Proporcionar a las Administraciones públicas la información y la documentación necesarias para el ejercicio de sus atribuciones legalmente reconocidas; k) Suscribir los seguros obligatorios con las coberturas mínimas exigidas por los reglamentos de desarrollo de esta Ley, y estar al corriente del pago de las primas correspondientes» (artículo 24).

(21) Artículo 24.a: «Formalizar la comunicación previa ante el órgano competente o, en su caso, contar con las autorizaciones exigibles conforme a lo dispuesto en esta Ley así como comunicar cualquier modificación o reforma sustancial que afecte a las condiciones en las que se inscribió la empresa o establecimiento en el Registro de Turismo de Aragón y que determinaron su clasificación inicial». Este precepto es consecuencia directa de la modificación del régimen de autorización, que es sustituido en gran medida por el régimen de comunicación previa.

(22) Artículo 24.e: «Exhibir los precios de los servicios ofertados en lugar visible y de modo legible, junto con el distintivo correspondiente a la clasificación del establecimiento». Por tanto, como se ha visto anteriormente, ya no es obligación comunicar al órgano competente, antes de su aplicación, los precios de los servicios ofertados.

(23) Artículo 24.f: «Disponer los medios para que los turistas puedan dirigir sus reclamaciones o peticiones de información sobre el servicio prestado conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable al libre acceso y prestación de los servicios, poniendo a disposición de aquéllos hojas de reclamaciones y entregándolas cuando así lo soliciten; y dar respuesta a las eventuales reclamaciones en el plazo más breve posible y en cualquier caso antes de un mes desde la fecha en que hayan sido formuladas».

## 2. El estatuto de la empresa turística

El estatuto de la empresa turística es objeto de una generosa regulación en un Título específico dedicado a ordenar el régimen de su organización y funcionamiento (Título IV «las empresas turísticas»). Su estatuto está informado inicialmente por el principio constitucional de libertad de empresa, si bien este marco general encuentra diversas restricciones dirigidas a proteger otros intereses públicos o privados (24).

Tradicionalmente, las modulaciones al principio de libertad de empresa turística han consistido en la necesidad de obtener la oportuna autorización administrativa y posterior inscripción en el Registro turístico, como requisitos preceptivos para la puesta en marcha de un establecimiento o prestación turística. Sin embargo, como se ha adelantado, este régimen ha sido objeto de una intensa revisión en la reforma de la Ley 6/2003, de 27 de febrero.

Tal y como establece el artículo 26.1, sólo deberán contar con autorización previa la apertura de los complejos turísticos, la prestación de servicios de turismo activo, y la apertura de alojamientos turísticos al aire libre ubicados en terrenos que se encuentren en situación de suelo rural. Las razones de esta excepcionalidad se basan, para todos ellos, en un interés general referente a razones de seguridad pública, protección civil, salud pública, protección del medio ambiente y conservación del patrimonio cultural, y en los complejos turísticos, además, en la necesidad de mantener el territorio aragonés como destino turístico integral. Cerrando el régimen vigente, la Ley incorpora el criterio de plena validez de las autorizaciones otorgadas por otras Comunidades Autónomas o por las autoridades competentes de cualquier Estado miembro de la Unión Europea para la prestación de servicios de turismo activo, de modo que únicamente deben efectuar la comunicación previa.

La comunicación previa al inicio de la actividad es hoy, por tanto, el régimen general al que se someten la mayoría de empresas turísticas, que debe ir acompañada de cuantos documentos acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable. En concreto, una

---

(24) Todas las Leyes autonómicas reconocen expresamente este principio, y en esta línea la Ley aragonesa proclama que «el ejercicio de la actividad turística empresarial es libre, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes, bajo la forma de empresario individual o colectivo, de acuerdo con la legislación civil y mercantil» (artículo 25).

vez formalizada la comunicación previa y en un plazo no superior a tres meses, tras las oportunas comprobaciones, el órgano competente puede «inscribir el acto o hecho comunicado en el Registro de Turismo de Aragón a efectos meramente informativos», «clausurar el establecimiento o prohibir el ejercicio de la actividad en caso de incumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa aplicable, sin que por ello se derive derecho alguno a indemnización», o bien «establecer motivadamente las condiciones en que pudiera ser ejercida la actividad o tener lugar la apertura y clasificación del establecimiento, y su correspondiente inscripción» (artículo 26 bis.3) (25).

Mención especial merecen dos novedades introducidas en la reciente reforma legal, que son consecuencia directa del nuevo régimen de comunicación previa. Por un lado, y ante la ausencia de un control preceptivo, directo y previo por parte de la Administración turística, se prevé un importante instrumento de colaboración público-privada. Así, las empresas turísticas que proyecten la construcción o modificación de un establecimiento turístico, antes de iniciar cualquier tipo de obra, pueden solicitar de la Administración turística competente un informe relativo al cumplimiento de los requisitos mínimos de infraestructuras y servicios y de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras en los términos previstos en la legislación de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre la materia, así como respecto de la clasificación que, en su caso, pudiera corresponder a dicho establecimiento. Por otro lado, la coexistencia de un régimen de comunicación con otro de autorización previa supone una alteración sustancial en la naturaleza del Registro de Turismo de Aragón, de modo que la inscripción en el Registro pasa a tener efectos meramente informativos —excepto para aquellas actividades y prestaciones turísticas que mantienen la exigencia de la autorización administrativa—.

Otra novedad en el estatuto de la empresa turística introducida por la reforma de 2010 afecta al régimen de comunicación obligatoria de precios. Como se ha visto, se elimina esta obligación, reconociendo que «los precios de los servicios turísticos son libres», y «deberán ser comunicados

---

(25) Según el artículo 26 bis: «Corresponde a las Comarcas recibir la comunicación previa de la apertura de establecimientos extrahoteleros distintos de los apartamentos turísticos, así como de empresas de restauración», y «al Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo recibir la comunicación previa referida a empresas de intermediación turística, establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos, así como al ejercicio de la profesión de guía de turismo».

*o exhibidos al público en lugar visible y de modo legible en el propio establecimiento y en su publicidad (...)*» (artículo 31).

La reciente reforma mantiene, sin embargo, otros requisitos que tradicionalmente han condicionado la prestación de servicios turísticos y que, por resultar no discriminatorios, objetivos, proporcionados y accesibles, siguen rigiendo el estatuto de la empresa turística para garantizar el principio de calidad.

En este sentido, conviene recordar que uno de los elementos del concepto de calidad en el sector turístico es la seguridad del turista. Con este fin, los empresarios turísticos deben suscribir y mantener vigentes los seguros obligatorios, cuyas coberturas mínimas, que deben ser en todo caso suficientes para responder de las obligaciones contractuales o extracontractuales derivadas de la prestación de los servicios frente a turistas y terceros, son establecidas por vía legal y reglamentaria para cada modalidad o servicio turístico. Así, aquellos empresarios turísticos establecidos en otras Comunidades Autónomas o en otros Estados miembros de la Unión Europea que cuentan con seguros de coberturas inferiores, deben mejorar sus pólizas hasta alcanzar las coberturas mínimas (artículo 28.3).

Los establecimientos, por su parte, deberán reunir una serie de requisitos que garanticen la adecuación de su infraestructura a un servicio competitivo, acorde a su actividad y categoría. Los establecimientos turísticos, para su clasificación en un tipo, grupo, modalidad y categoría, están sujetos al cumplimiento de los requisitos mínimos de infraestructura, seguridad y calidad que se determinen reglamentariamente desde el punto de vista turístico, además de cumplir las normas sobre accesibilidad de personas discapacitadas. En esta línea, el órgano competente para la autorización o recepción de la comunicación previa puede requerir a los titulares de los establecimientos turísticos la ejecución de las obras de conservación y mejora de las instalaciones que resulten necesarias para el mantenimiento del nivel de calidad que motivó la clasificación del establecimiento en la categoría originaria.

El estatuto de la empresa turística se cierra con la clasificación de su tipología, clasificación legal que trata de responder a la realidad turística aragonesa. Así, junto a las tradicionales empresas de alojamiento turístico, restauración o intermediación, el legislador ha reconocido dos tipos que responden perfectamente a las especificidades y riquezas turísticas de Aragón, como son las empresas de turismo activo y los denominados complejos

turísticos, entre los que se encuentran actividades tan propias de la Comunidad como las estaciones de esquí y montaña, los pueblos recuperados —muy ligado al turismo rural—, y los balnearios. En cualquier caso, esta clasificación no puede configurarse como un listado cerrado y estático, al revés, en su seno deben encuadrarse los nuevos tipos que la diversificación y el dinamismo del sector van introduciendo paulatinamente.

La Ley aragonesa recoge cinco clases de empresas turísticas (26). En primer lugar, las empresas de alojamiento turístico (27), que puede prestarse bajo dos modalidades, hotelera (hoteles, hoteles-apartamento, hostales y pensiones) y extrahotelera (apartamentos turísticos, alojamientos turísticos al aire libre, albergues turísticos, viviendas de turismo rural y cualesquiera otros que se determinen reglamentariamente). Un segundo tipo de empresas turísticas son las denominadas empresas de intermediación (28), que pueden adoptar la modalidad de agencia de viaje, centrales de reserva o cualesquiera otras que se determinen reglamentariamente. Quizás la tipología más diversa y compleja según su reconocimiento legal son los complejos turísticos, que engloba a las ciudades de vacaciones, los pueblos recuperados, los balnearios, los centros de esquí y montaña,

---

(26) El régimen jurídico de las diversas empresas turísticas también ha sido objeto de importantes reformas. En concreto, como se ha adelantado, una de las líneas comunes para todas las empresas es la supresión de las categorías en la propia Ley, remitiendo a la vía reglamentaria su fijación. Asimismo, resalta la nueva regulación relativa a los seguros obligatorios de las empresas de alojamiento turístico al aire libre, centros de esquí y de montaña y parques temáticos, así como las empresas de turismo activo; la introducción de nuevas instalaciones en los alojamientos turísticos al aire libre; la remisión a la norma reglamentaria para determinar el número de habitantes de los núcleos en los que se ubican los alojamientos de turismo rural; o la supeditación del respeto al entorno socioeconómico, urbanístico y ambiental de los proyectos de parques temáticos.

(27) Se entiende por empresa de alojamiento turístico aquellas «que se dedican, de manera profesional y habitual, a proporcionar hospedaje o residencia, mediante precio, a las personas que lo demanden, con o sin prestación de otros servicios complementarios» (artículo 33). Con la finalidad de reducir los supuestos de intrusismo y competencia desleal en el subsector hotelero, la Ley recoge dos previsiones que tratan de delimitar las actividades de alojamiento. Por un lado, se presume que existe habitualidad cuando se haga publicidad por cualquier medio o cuando se facilite alojamiento en dos o más ocasiones dentro del mismo año, por tiempo que en su conjunto exceda de un mes. Por otro, las empresas de alojamiento turístico, en caso de prestar servicio de comedor, salvo desayunos, a personas no alojadas en las mismas, deberán ajustar sus instalaciones a la categoría que les corresponda de acuerdo con la reglamentación aplicable a las empresas de restauración.

(28) Son empresas de intermediación «aquellas que, reuniendo los requisitos que se determinen reglamentariamente, se dedican, profesional y habitualmente, a desarrollar actividades de mediación y organización de servicios turísticos. La intermediación turística adopta la modalidad de agencias de viaje, centrales de reserva o cualesquiera otras que se determinen reglamentariamente» (artículo 44).

y los parques temáticos (29). El cuarto tipo es la empresa de restauración (30), categoría en la que se integran los restaurantes, las cafeterías y los bares. En cuanto a las empresas de turismo activo, la legislación recoge un concepto basado en los criterios de actividad —actividades turísticas de recreo, deportivas y de aventura, que implican un factor de riesgo o destreza para su práctica—, tipo de recurso —se sirve de los recursos que ofrece la propia naturaleza—, y lugar —en el medio en que se desarrollan esos recursos—, criterios que determinan un régimen jurídico informado por los principios de seguridad y sostenibilidad (31). Finalmente, el artículo 32 cierra el listado de empresas turísticas con una

---

(29) La Ley aragonesa no recoge un concepto expreso y unitario de «complejo turístico». Sí define, sin embargo, cada una de sus categorías. Así, se entiende por ciudades de vacaciones «el complejo turístico que, además de prestar el servicio de alojamiento en una o varias de sus modalidades, responde a un proyecto unitario de planificación, gestión y explotación empresarial y se ubica en áreas geográficas homogéneas, cumpliendo los requisitos establecidos reglamentariamente» (artículo 48). Por su parte, entiende por pueblo recuperado «con fines turísticos el núcleo deshabitado que se rehabilita y acondiciona para prestar una oferta turística de alojamiento en una o varias de sus modalidades, y que responde a un proyecto unitario de planificación, gestión y explotación empresarial, cumpliendo los requisitos establecidos reglamentariamente» (artículo 49). Los balnearios son «aquellos complejos turísticos que, contando con instalaciones de alojamiento hotelero y con un manantial de aguas minero-medicinales declaradas de utilidad pública, utilizan estos y otros medios físicos naturales con fines terapéuticos de reposo o similares» (artículo 50). Son centros de esquí y montaña «los complejos turísticos dedicados a la práctica de deportes de nieve y montaña que formen un conjunto coordinado de medios de remonte mecánico, pistas e instalaciones complementarias de uso público», que según la nueva redacción, deben ser autorizados y ordenados «mediante planes o proyectos de interés general de Aragón», pudiendo ser «de iniciativa y gestión pública o privada» (artículo 51). Finalmente, recoge los parques temáticos como «complejos turísticos caracterizados por áreas de gran extensión en las que se ubican de forma integrada actividades y atracciones de carácter recreativo o cultural y usos complementarios deportivos, comerciales, hoteleros o residenciales, con sus servicios correspondientes» (artículo 52).

(30) Las empresas de restauración son definidas como «aquellos establecimientos que, reuniendo los requisitos que se determinen reglamentariamente, se dedican de forma habitual y profesional, mediante precio, a servir al público comidas y bebidas relacionadas en sus cartas para ser consumidas en los mismos. En concreto, dentro de las empresas de restauración se integran» (artículo 53).

(31) Se consideran empresas de turismo activo «aquellas dedicadas a proporcionar, de forma habitual y profesional, mediante precio, actividades turísticas de recreo, deportivas y de aventura que se practican sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la propia naturaleza en el medio en que se desarrollan, sea éste aéreo, terrestre de superficie, subterráneo o acuático, y a las que es inherente el factor riesgo o cierto grado de destreza para su práctica» (artículo 55). Así, la seguridad y sostenibilidad inspira su regulación legal, y en concreto, el artículo 56 obliga a estas empresas a «cumplir los requisitos que se establezcan reglamentariamente en cuanto a seguridad, información, prevención, instructores, monitores o guías acompañantes», exigiéndose informes y autorizaciones específicas, así como la suscripción de un seguro obligatorio de responsabilidad civil y otro de asistencia o accidentes.

cláusula general, al incluir a «*cualesquiera otras que presten servicios turísticos y que se clasifiquen reglamentariamente como tales*», cláusula que pretende responder al carácter diversificado y dinámico de los recursos y actividades turísticas. El surgimiento de nuevos valores y de nuevas demandas impide establecer una lista cerrada de prestadores turísticos, de modo que la evolución natural del sector va abriendo nuevos tipos de empresas turísticas que deben encontrar un amparo legal.

Por otra parte, la Ley regula la profesión turística dentro del Título dedicado a las empresas turísticas, como aquellas «*relativas a la prestación, de forma habitual y retribuida, de servicios específicos de la actividad turística de las empresas de esta naturaleza, así como las actividades turístico-informativas*» (artículo 57). La razón de su ordenación legal estriba en la importante labor desarrollada por estos profesionales turísticos, que van a prestar los servicios demandados por los turistas. En concreto, la legislación turística se ocupa de ordenar su capacitación y formación con el objetivo de propiciar un sector fuertemente profesionalizado (32).

Entre las diversas profesiones turísticas, mención especial merece la prestación de los servicios de asistencia, acompañamiento e información a los turistas desarrollada por los guías de turismo. Radica aquí una de las novedades más importantes de la reforma de 2010. El régimen jurídico de los guías de turismo es objeto de revisión para su adaptación a las normas de Derecho comunitario, en concreto, por la categorización de los guías como profesión regulada en virtud de lo dispuesto en las Directivas comunitarias de reconocimiento de cualificaciones profesionales y de servicios en el mercado interior. Las previsiones contenidas en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior —incorporadas al ordenamiento interno español por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio— han motivado la modificación de determinados aspectos de la regulación de los guías de turismo a fin de simplificar y racionalizar el acceso de la actividad turístico-informativa. Asimismo, las actividades de los guías se hallan estre-

---

(32) El modelo turístico actual exige la profesionalización del sector, disponer de un personal formado, especializado y capaz de responder a los distintos retos que plantea la actividad turística. La importancia de esta profesionalización conlleva, por tanto, que la formación y capacitación de los profesionales turísticos deba ser considerada como eje informador de la política turística, resaltando su carácter instrumental para lograr una calidad global del destino turístico.

chamente sometidas a la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales —así como a las previsiones del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorpora esta Directiva al ordenamiento interno español—, disposiciones que reconocen el perfil profesional de los guías de turismo. Partiendo de este nuevo marco, la Ley aragonesa efectúa una remisión normativa al reglamento para la ordenación jurídico-administrativa de los guías de turismo, expresando que esta regulación reglamentaria debe ser conforme a la normativa relativa al libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios y de reconocimiento de cualificaciones profesionales (33).

Establecido por Ley el estatuto jurídico común y mínimo de la empresa turística, son las disposiciones reglamentarias las que desarrollan y concretan su contenido mediante el reconocimiento de derechos y deberes específicos. Este desarrollo reglamentario no es uniforme, adecua su ordenación a la especial naturaleza de cada tipo de prestación turística, respondiendo así a las peculiaridades de cada subsector. Esta técnica no es sino la manifestación sectorial de la relación clásica Ley-reglamento, de modo que los tecnicismos propios de cada tipo de empresa turística, y la realidad cambiante de la misma, exige que sea la norma reglamentaria la que precise el contenido concreto de cada actividad empresarial. Aceptada esta relación, hoy la ordenación reglamentaria vigente se enfrenta a un importante reto, su adecuación al nuevo régimen establecido en la reforma de la Ley de Turismo.

En definitiva, el principio de libertad de empresa en el ámbito del turismo se encuentra hoy potenciado. Tradicionalmente, esta libertad ha quedado perfectamente salvaguardada en su triple dimensión de libre acceso al mercado, libre ejercicio de la empresa y libre cesación en la actividad, en un grado similar. Sin embargo, la reciente reforma ha provocado un desequilibrio entre estas libertades, de manera que se maximiza la libertad de acceso y cesación de la actividad, manteniéndose una importante intervención sobre la libertad de dirección de la empresa —y

---

(33) Artículo 58: «*Todos los aspectos relativos a las modalidades, derechos y deberes de los guías de turismo, así como a los procedimientos de acreditación de las cualificaciones exigibles para el ejercicio de la profesión, serán objeto de regulación reglamentaria conforme a lo dispuesto en esta Ley y en la normativa relativa al libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios y de reconocimiento de cualificaciones profesionales*». Esta remisión exige, por tanto, la modificación del Decreto 264/2007, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Guías de Turismo.

de los establecimientos que la integran— que se ve especialmente afectada por un estatuto jurídico que mantiene su interés en garantizar un sector de calidad y competitivo.

## VI. LA PROMOCIÓN Y EL FOMENTO DEL TURISMO

Las actividades de fomento y promoción se han convertido en pilares fundamentales de la actuación pública en materia de turismo. La propia naturaleza de esta materia exige este tipo de intervención, pues el objetivo último de cualquier política turística es resaltar un destino para propiciar un alto flujo de visitantes.

En esta línea, y dentro del Título V, la Ley aragonesa distingue entre promoción (relativa a la demanda) y fomento (relativo a la oferta) del turismo. Ahora bien, esta distinción se produce únicamente a efectos de su ordenación jurídico-administrativa, pero sin delimitar conceptualmente ambas actuaciones. Únicamente se define la actividad de promoción, entendiendo por esta *«la actuación de las Administraciones públicas, de carácter eminentemente material, encaminada a favorecer la demanda de servicios turísticos y apoyar la comercialización de los recursos y productos turísticos propios dentro o fuera de la Comunidad Autónoma»* (artículo 59). En concreto, el régimen de la promoción turística gira en torno a dos elementos que delimitan su desarrollo y ejecución.

Por un lado, la actividad de promoción se halla informada por la consideración de Aragón como destino turístico integral (34). Esta declaración encuentra su lógica en la concurrencia de Administraciones que, en el ejercicio de sus competencias, desarrollan una labor de promoción turística, de modo que este precepto pretende evitar la difuminación de la marca turística Aragón. En concreto, junto a la Administración de la Comunidad Autónoma —a la que corresponde la promoción del turismo de Aragón, con participación de las entidades locales (artículo 61.1)—, tanto las Comarcas como los municipios promocionan los recursos y la oferta turística de su ámbito territorial, exigiendo a todas estas Administraciones implicadas —así como a las empresas turísticas cuando utilicen medios

---

(34) Así, *«Aragón en su conjunto se considera, a los efectos de esta Ley, destino turístico integral, cuyos recursos y servicios requieren un tratamiento unitario en su promoción fuera del territorio de la Comunidad Autónoma»* (artículo 60).

o fondos públicos—, realizar sus actividades de promoción incorporando la imagen de Aragón como destino turístico integral. Esta unidad, sin embargo, es totalmente compatible con la diversidad del territorio y de los recursos turísticos existentes en él, siendo precisamente esta diversidad la que enriquece el destino como unidad (35).

El segundo elemento informador de la actuación promocional es el derecho de participación del sector empresarial. Con el objetivo de adecuar las actuaciones públicas a las verdaderas necesidades y demandas del sector, la Administración autonómica debe facilitar la participación e integración de los agentes y asociaciones empresariales del sector turístico en estas actividades de promoción, de acuerdo con su ámbito territorial y representatividad (artículo 61.3).

Estas premisas enmarcan el desarrollo de los diferentes mecanismos de promoción previstos por el artículo 62, instrumentos de muy diversa índole cuyo hilo común es su finalidad última, la potenciación y promoción de la imagen de la Comunidad Autónoma y la consiguiente maximización del flujo de turistas, siempre dentro de unos parámetros sostenibles (36). Esta relación de medidas se configura como un listado *numerus apertus*, de modo que este mismo precepto, además de reconocer que «*el Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo (...) podrá adoptar, entre otras, las siguientes medidas*», recoge dentro de su listado una cláusula abierta al incluir «*cualquier otra actividad relacionada con la promoción turística de Aragón que se considere de interés*» (artículo 62.g). Esta previsión permite la adaptación continua de la política de promoción al dinamismo del propio sector, habilitando la aplicación de cualquier otro cauce que, bien por necesidad de política turística, bien por la propia evolución del sector —por ejemplo, la promoción vía Internet—, resulte oportuno poner en marcha en el futuro.

---

(35) Consciente de este binomio diversidad-unidad, la Ley proclama que «*Aragón en su conjunto se considera, a los efectos de esta Ley, destino turístico integral, cuyos recursos y servicios requieren un tratamiento unitario en su promoción fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. La promoción de esta imagen deberá integrar la diversidad de los destinos turísticos de Aragón*» (artículo 60).

(36) En concreto, entre los mecanismos de promoción turística, se prevé la elaboración y desarrollo de planes y programas especiales de promoción orientados a sectores y destinos determinados; el diseño y ejecución de campañas de promoción de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma; la coordinación y gestión de la información turística institucional; la participación en ferias y certámenes, tanto en el ámbito nacional como internacional; la edición de publicaciones orientadas a la difusión y comercialización del turismo de Aragón; o el patrocinio a las iniciativas de promoción y comercialización de interés general para el sector turístico aragonés (artículo 62).

Mención especial merecen dos medidas de promoción que prevé expresamente la Ley aragonesa. La primera de ellas, las Declaraciones de Interés Turístico, figura recogida en el artículo 63, cuya nueva redacción establece que «*el Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo puede declarar de interés turístico las fiestas, acontecimientos, actividades, espacios, servicios y bienes que supongan la manifestación de valores propios y de la tradición popular aragonesa, cuando revistan una especial importancia como recurso turístico*». La información turística es el segundo instrumento de promoción individualizado en su régimen jurídico. En este sentido, conviene precisar que el legislador aragonés opta por un concepto amplio de información, comprensivo tanto de aquellos mecanismos que con el objeto de promocionar y atraer visitantes transmiten datos sobre un destino turístico, como de aquellas actividades que permiten tener un adecuado conocimiento de la demanda turística para la posterior definición de una eficaz política de promoción (37). Para el cumplimiento de estas funciones, la Ley resalta expresamente la especial importancia de las nuevas tecnologías en la labor de difusión interior y exterior de los recursos turísticos, así como en la facilitación de las relaciones entre Administración, empresarios turísticos y turistas (artículo 64.2).

Entre los diversos instrumentos de información turística, revisten especial importancia las Oficinas de Turismo (38), cuya titularidad puede ser de la Administración de la Comunidad Autónoma, de las entidades locales o de otras personas públicas o privadas. Así, la Ley regula la denominada Red de Oficinas de Turismo de Aragón como instrumento de coordinación y promoción de la calidad de la información turística general en Aragón, integrada por las oficinas de titularidad pública y por aquellas de titularidad privada que se incorporen a la misma. Las Oficinas integradas en la Red, en aras a propiciar la calidad de la información, deben cumplir los requisitos establecidos reglamentariamente, pudiendo ser beneficiarios de subvenciones, ayudas o asistencias técnicas como técnica de apoyo al desarrollo de su labor informativa.

---

(37) En esta línea, la Administración turística debe dotarse «*de medios y sistemas de información orientados a proporcionar el conocimiento de la oferta y la demanda turísticas y a garantizar la atención de peticiones de información*» (artículo 64.1).

(38) Las Oficinas de Turismo son «*dependencias abiertas al público que, con carácter habitual, prestan un servicio de interés público consistente en facilitar a los turistas orientación, asistencia e información turística*» (artículo 64.3).

La actividad de fomento, por su parte, es entendida como el conjunto de actividades encaminadas a la potenciación de la oferta turística de la Comunidad Autónoma, a través de medidas que propicien la mejora de la calidad y la competitividad de los recursos turísticos (39). En concreto, la Ley aragonesa ordena tres tipos de medidas: económicas, honoríficas y formativas.

Entre los instrumentos reconocidos por la legislación aragonesa, en primer lugar se encuentra el otorgamiento de ayudas y subvenciones que, ajustándose a los principios de publicidad, objetividad, libre concurrencia, igualdad, respeto de las reglas de la libre competencia y adecuación a la legalidad presupuestaria, estimulan la realización de aquellas acciones y proyectos turísticos que supongan el cumplimiento de los objetivos fijados legalmente y se adecuen en términos de oportunidad a la directrices de la actual política turística. El otorgamiento de estas ayudas y subvenciones corresponde a la Administración turística competente y, en este sentido, la Ley prevé expresamente que las Comarcas pueden *«otorgar ayudas a empresas, entidades y asociaciones turísticas, así como a otras entidades locales, con el objeto de estimular la realización de las acciones establecidas en los planes y programas de fomento y promoción turística, aprobados en desarrollo de los instrumentos de ordenación territorial de los recursos turísticos»* (artículo 66.1). Sin embargo, cuando por el carácter de la actividad subvencionable, en relación con los intereses generales de la Comunidad Autónoma o por la necesidad de gestión centralizada o derivada de la normativa comunitaria europea, no sea suficiente con la actividad que libremente puedan llevar a cabo las Comarcas, el Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo podrá otorgar ayudas y subvenciones, sin perjuicio de la colaboración, mediante convenio, con estas entidades locales (artículo 66.2).

Las medidas económicas son, como en otras muchas ramas del Derecho administrativo sectorial, los instrumentos más importantes de fomento.

---

(39) Sobre la base de estas finalidades genéricas, el artículo 65 se encarga de definir expresamente los objetivos concretos que debe perseguir la actuación administrativa de fomento, entre los que se explicita la diversificación, segmentación y desestacionalización de la oferta turística a través de la incentivación de productos propios del turismo de interior; poner en valor y conservar los recursos turísticos vinculados esencialmente al patrimonio cultural y natural aragoneses; modernizar la oferta turística mediante la actualización de instalaciones, infraestructuras y servicios y la mejora de la productividad y competitividad; y potenciar las enseñanzas turísticas y de la cualificación de los profesionales del sector mediante su reciclaje profesional y especialización.

Sin embargo, en el sector turístico existe otro grupo de medidas, de carácter honorífico, que son intensamente eficaces para el cumplimiento de los objetivos turísticos. La razón de la utilidad de estas medidas se encuentra en el propio concepto de calidad que, recordemos, se convierte en el eje nuclear del modelo turístico actual. Así, la posibilidad de resaltar la calidad de un servicio turístico mediante reconocimientos honoríficos oficiales, le otorga un «plus» de competitividad en su imagen y promoción (40). Mención especial merecen, en este sentido, las previsiones contenidas en el nuevo artículo 67.bis («Fomento de la calidad turística»), precepto que, sin perjuicio de los instrumentos de fomento generales y específicos recogidos en otros artículos de la Ley, reconoce otras medidas que tratan de elevar la calidad de los establecimientos, empresas y actividades turísticas, como son la creación de marcas o distintivos de calidad turística; la promoción de las actividades de evaluación o certificación de la calidad realizadas por parte de entidades especializadas; y el impulso a la elaboración de cartas de calidad o a la participación en cartas de calidad elaboradas por entidades especializadas.

Finalmente, la Ley aragonesa prevé, como tercera medida de fomento, el apoyo a la formación turística. La formación de los profesionales turísticos es una inversión necesaria en el actual modelo turístico. Para cumplir el objetivo de calidad en la actividad turística y competitividad de los establecimientos turísticos, resulta esencial apoyar las iniciativas tendentes a capacitar al personal de estos establecimientos, tanto en el nivel universitario como en la formación profesional. Y en este sentido, la Ley señala que *«la Administración de la Comunidad Autónoma propiciará la unificación de criterios en los programas de estudios de la formación reglada y ocupacional, y promoverá el acceso a la formación continua de los trabajadores del sector turístico. Asimismo, promoverá la realización de convenios con las Universidades para el impulso de los estudios turísticos»* (artículo 68).

---

(40) Consciente de la importancia de este tipo de medidas, la legislación aragonesa prevé la concesión de premios e incentivos honoríficos como *«reconocimiento de aquellas actuaciones privadas o realizadas por entidades locales tendentes a la consecución de un turismo de calidad»* (artículo 67).

## VII LA DISCIPLINA TURÍSTICA

La Ley del Turismo de Aragón, en su artículo 69, explicita que la disciplina turística tiene por objeto «*la regulación de la actuación inspectora, la tipificación de las infracciones, la determinación de las sanciones administrativas y el procedimiento sancionador en relación con el turismo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón*».

### 1. La Inspección Turística

Como ha señalado FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (41), «*la inspección administrativa constituye una actividad cuyo objetivo es la obtención de información para el adecuado ejercicio de otras actividades, como son las de limitación o de policía —sanción— en su caso*». Para esta autora, «*la potestad de inspección resulta un instrumento imprescindible para lograr el cumplimiento de la legalidad y es éste el objetivo que justifica su propia existencia*».

A continuación vamos a examinar someramente las cuatro notas que, siguiendo a AMENÓS ÁLAMO (42), caracterizan a la inspección: elemento objetivo, elemento subjetivo, elemento normativo o prescriptivo y elemento teleológico.

Desde un punto de vista subjetivo, nos encontramos ante una relación jurídica bilateral: un sujeto activo inspector y unos sujetos pasivos obligados a verificación. En el caso de la legislación aragonesa, observamos que la inspección turística corresponde bien a las comarcas bien al Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo, respecto de los establecimientos y actividades que resulten de su respectiva competencia.

La Ley del Turismo de Aragón exige expresamente en su artículo 73.1 la condición de funcionario para el desempeño de la actividad inspectora, a diferencia de otras leyes autonómicas que se remiten a la cláusula genérica «*personal al servicio de*» la Administración correspondiente. Dichos funcionarios tendrán el carácter de autoridad en el ejercicio de su función y podrán solicitar el apoyo necesario de cualquier otra, especialmente de

---

(41) Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo del turismo*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 101-103.

(42) Juan AMENÓS ÁLAMO, *La inspección urbanística: concepto y régimen jurídico*, Barcelona, Cedecs, 1999.

las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Policías Locales y de los Agentes de Protección de la Naturaleza. Por su parte, el artículo 70 de la norma turística aragonesa establece que *«están sujetos a la disciplina turística regulada en esta Ley las personas físicas o jurídicas titulares de empresas o establecimientos turísticos, así como aquellas que ejerzan una profesión turística o realicen actividades turísticas en Aragón»*.

La perspectiva teleológica de la inspección turística, reflejada en el artículo 72.1 de la Ley aragonesa, precisa como sus funciones son *«la información, asesoramiento y comprobación del cumplimiento de la legislación turística y de la relativa a la promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas»*.

La función de información y comprobación del cumplimiento de la legislación turística entronca con los cometidos propios de cualquier actividad inspectora. Sí que llaman la atención tanto la exigencia de proporcionar asesoramiento a los interesados [calificado de dudoso deber por parte de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (43)], como el celo en observar el cumplimiento de la normativa de protección de los discapacitados, algo que obedece sin duda a un importante cambio en la mentalidad social en esta materia.

En cuanto al elemento objetivo, la actividad de reconocimiento y comprobación, la Ley del Turismo de Aragón recoge tanto la posibilidad de proceder al examen de las dependencias de los establecimientos turísticos como de los documentos relativos a la prestación de servicios.

Finalmente, el elemento normativo o prescriptivo es el que faculta al inspector con una serie de poderes para obtener información. A este respecto, el artículo 73.2 de la Ley aragonesa, recoge la facultad de libre entrada y permanencia en establecimientos turísticos por parte de la inspección. Existe la salvaguarda de que cuando sea precisa la entrada en un domicilio particular, deberán contar con la oportuna autorización judicial, salvo consentimiento del afectado.

Además, los responsables de las empresas están obligados a facilitar a la inspección el examen de las dependencias y el análisis de los documentos, así como a tener a disposición un libro de inspección debidamente diligenciado. Los inspectores también podrán solicitar a organismos oficiales, organizaciones profesionales y asociaciones de consumidores cuanta

---

(43) Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo del turismo*, ob. cit., p. 112.

información consideren necesaria para un adecuado cumplimiento de las funciones inspectoras.

Por lo que se refiere a aspectos procedimentales, un aspecto llamativo es la omisión de cualquier referencia legal a la existencia de planes de inspección. Para FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (44), el instrumento que constituye la clave del control administrativo en que consiste la inspección son los Planes de Inspección turística, pese a que sólo una minoría de Comunidades Autónomas les han dedicado atención. Ha sido GARCÍA URETA (45) quien ha señalado la estrecha relación que existe entre la aplicación de los principios de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad y la aprobación de los correspondientes planes de inspección.

La Ley del Turismo de Aragón se limita a regular un instrumento específico de actuación, como son las actas de inspección. Pueden ser de mera comprobación de hechos o bien de infracción, y lo más singular de su régimen jurídico viene recogido en el artículo 75.4 de la Ley aragonesa cuando indica que *«las actas de inspección son documentos públicos y su contenido se presumirá cierto, salvo que se acredite lo contrario»*. No han tenido acogida legal, sin embargo, otros posibles instrumentos de actuación inspectora como pudieran ser los informes, citaciones y requerimientos.

La actividad de inspección turística cobrará una especial relevancia en el proceso de incorporación al derecho interno de la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Como ha señalado MUÑOZ MACHADO (46), la Directiva incorpora *«un nuevo paradigma en materia de intervención administrativa en la libertad de empresa: quedarán arrumbadas, o se mantendrán como excepción, las autorizaciones administrativas previas, y regirá la libertad de acceso a los mercados, ejercitable sin más requisito que ponerlo en conocimiento, mediante comunicaciones o declaraciones responsables, de los poderes públicos competentes»*.

Se desplaza el punto de gravedad de la intervención administrativa desde un poder de limitación previo al desarrollo de la actividad hacia

---

(44) Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo del turismo*, ob. cit., p. 118.

(45) Agustín GARCÍA URETA, *La potestad inspectora de las Administraciones públicas*, Madrid, Marcial Pons, 2006, p.124.

(46) Santiago MUÑOZ MACHADO, *Las regulaciones por silencio: cambio de paradigma en la intervención administrativa en los mercados*, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 9, Portal Derecho, S.A., Madrid, 2009, pp. 70-79.

un control *a posteriori* de la misma. En este punto se revela decisiva la intervención del inspector de turismo, que habrá de comprobar que las manifestaciones efectuadas por el declarante o comunicante se ajustan a la legalidad y, en caso contrario, deberá instar la adopción de las medidas correctoras necesarias.

## 2. Infracciones, sanciones y procedimiento sancionador

La Ley del Turismo de Aragón, tal como ha señalado BERMEJO LATRE (47), mantuvo la configuración de los tipos recogidos en la Ley 5/1993, de 29 de marzo, por la que se establece el régimen de inspección y procedimiento en materia de disciplina turística [derogada], «cohesionando el catálogo de infracciones con el conjunto de obligaciones de los prestadores de servicios y de los derechos y deberes de los turistas, y adaptando su literalidad en algunos casos».

La norma turística aragonesa ha establecido en sus artículos 76 a 79 un catálogo de infracciones, basado en una clasificación tripartita de las mismas (leves, graves y muy graves), que ha sido minuciosamente analizado por el citado BERMEJO LATRE (48). Conviene precisar, no obstante, que la Ley por la que se modifica parcialmente la Ley del Turismo de Aragón ha introducido distintas modificaciones en los tipos de infracción.

En relación con las infracciones leves, se modifica el apartado 9 del artículo 77, para incorporar un nuevo tipo consistente en «*el incumplimiento de las obligaciones de información y respuesta a las reclamaciones de los turistas*». Ello trae causa del nuevo deber de los empresarios turísticos, introducido en virtud de lo dispuesto en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior, consistente en «*disponer de los medios para que los turistas puedan dirigir sus reclamaciones o peticiones de información sobre el servicio prestado conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable al libre acceso y prestación de los servicios, poniendo a disposición de aquéllos hojas de reclamaciones y entregándolas cuando así lo soliciten; y dar respuesta a las eventuales reclamaciones en el plazo más breve*

---

(47) José Luis BERMEJO LATRE, *La policía del turismo*, en José TUDELA ARANDA, *El derecho del turismo en el Estado autonómico...*, ob. cit., p. 454.

(48) José BERMEJO LATRE, *La policía del turismo*, en José TUDELA ARANDA, *El derecho del turismo en el Estado autonómico...*, ob. cit., pp. 458-464.

*posible y en cualquier caso antes de un mes desde la fecha en que hayan sido formuladas».*

Por lo que respecta a las infracciones graves, se modifica el apartado 1 del artículo 78, para acomodar su redacción a la incorporación del nuevo régimen de comunicación previa. Asimismo, el apartado 8 se modifica, de manera que ya no se sanciona la percepción de precios superiores a los comunicados, sino tan sólo a los exhibidos.

Se añade un nuevo apartado al artículo 78, por el que se introduce un nuevo tipo consistente en *«la práctica de la acampada libre en el territorio de la Comunidad Autónoma»*. La Ley del Turismo de Aragón de 2003 había prohibido la acampada libre, pero no había introducido legalmente un tipo de infracción que permitiese sancionar a quienes cometían tal actividad, algo que se ha procedido a subsanar.

Asimismo, se ha procedido a corregir tanto el apartado 1 del artículo 79, al entender como infracción muy grave la prestación de servicios con deficiencias cuando entrañen grave riesgo *«para las personas —ya no sólo para los turistas, como la redacción anterior— y el medio ambiente»*; como también el apartado 2, para adecuar su redacción al nuevo régimen de comunicaciones previas.

Por último, se han incrementado de forma destacable los plazos de prescripción de las infracciones, que ahora quedan establecidos en un año para las leves, dos años para las graves y tres años para las muy graves.

En cuanto a las sanciones, la Ley de modificación parcial de la Ley del Turismo de Aragón no introduce grandes novedades, más allá de algunas pequeñas correcciones técnicas y las oportunas adaptaciones atinentes a la adaptación a la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior.

Así pues, las infracciones tipificadas pueden dar origen a la imposición, ya sea de modo singular o acumulativo, de las siguientes sanciones: a) apercibimiento; b) multa; c) suspensión del ejercicio de las actividades turísticas o clausura del establecimiento por plazo de hasta un año; d) revocación, en su caso, de la autorización turística; cancelación de la inscripción del empresario, empresa o establecimiento turístico en el Registro de Turismo de Aragón; y clausura definitiva del establecimiento.

Sí que puede destacarse el moderado incremento de las cuantías de las sanciones de multa, que en el caso de las graves su umbral superior

pasa de 3.000 a 6.000 euros, y en las muy graves este umbral superior pasa de 60.000 a 90.000 euros.

En cuanto al procedimiento sancionador, tal como dispone el artículo 89 de la Ley del Turismo de Aragón su tramitación *«se realizará conforme a lo establecido en el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón, y de acuerdo con la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común»*.

Debe reseñarse como una importante novedad incorporada por la Ley de modificación parcial de la Ley del Turismo de Aragón la aparición de las categorías de la conciliación y la subsanación. Así, se establece que, con carácter previo o simultáneo a la incoación del procedimiento sancionador, se ofrecerá al presunto infractor la posibilidad de normalizar las irregularidades administrativas en las que hubiere incurrido y reparar los perjuicios causados a los turistas. La subsanación de las irregularidades administrativas podrá formularse atendiendo a la entidad de la infracción y al perjuicio que conlleve.

Del mismo modo, se indica que la conciliación voluntaria para la reparación de los perjuicios causados a los turistas sólo podrá tener lugar en aquellas reclamaciones en las que prime un interés particular y éste sea cuantificable económicamente.

La conciliación y la subsanación plena comportarán el archivo de las actuaciones o la atenuación de las infracciones y sanciones, atendiendo a la naturaleza y gravedad de los perjuicios causados, en tanto que la subsanación parcial únicamente podrá dar lugar a la atenuación de las infracciones y sanciones.

