

CARMEN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

**DERECHO ADMINISTRATIVO
DEL TURISMO**

(7.^a edición)

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2016

ÍNDICE

Pág.

PARTE GENERAL

NOCIONES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS DEL TURISMO

CAPÍTULO PRIMERO. FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TURÍSTICA	13
I. EL DERECHO DEL TURISMO ES PARTE ESPECIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	14
II. LA MULTIDIMENSIONALIDAD DEL FENÓMENO TURÍSTICO	17
1. El carácter interdisciplinar del turismo. Delimitación del concepto del Derecho Administrativo del Turismo	17
2. Turismo y defensa del consumidor.....	19
2.1. La delimitación entre lo turístico y el consumo	19
2.2. Los sistemas de compensación por denegación de embarque.....	23
2.3. La economía colaborativa y el sector turístico	25
3. El turismo y el Derecho administrativo económico	26
4. Turismo, Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible	27
5. Turismo y Deporte	30
6. Turismo, Cultura, Ética y Estética.....	30
6.1. La legislación de patrimonio cultural y su relación con la legislación turística.....	30
6.2. La ética y la estética del destino turístico.....	32
III. EL FUNDAMENTO DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS TURÍSTICAS	33
1. Una aproximación terminológica al concepto de «turismo»	34
2. La definición doctrinal del turismo	35

	Pág.
3. Un concepto normativo del turismo.....	36
IV. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE EL FENÓMENO TURÍSTICO.....	40
1. Breve <i>excursus</i> sobre la evolución del fenómeno turístico en su dimensión económico-política.....	40
2. Los orígenes históricos de la organización administrativa turística en nuestro país.....	43
2.1. El periodo embrionario de esta organización. La Comisión Nacional para el Fomento del Turismo.....	43
2.2. La Comisaría Regia de Turismo: una respuesta institucional a la mayor complejidad que va adquiriendo el fenómeno turístico en nuestro país.....	44
2.3. El Patronato Nacional de Turismo. El sistema de Caja especial en materia turística.....	45
2.4. La incertidumbre organizativa del turismo durante la Guerra Civil.....	47
2.5. La fructífera producción normativa turística de los años sesenta. El Ministerio de Información y Turismo.....	49
2.6. El desdoblamiento territorial de la organización administrativa turística tras la Constitución Española de 1978.....	51
V. LA NUEVA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO.....	52
 CAPÍTULO SEGUNDO. LA COMPETENCIA ADMINISTRATIVA SOBRE EL TURISMO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.....	55
I. LOS TRABAJOS PARLAMENTARIOS DE LAS CORTES CONSTITUYENTES EN MATERIA DE COMPETENCIA TURÍSTICA.....	56
II. LA COMPETENCIA TURÍSTICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. SU CARÁCTER MULTIDISCIPLINAR.....	57
III. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL RELATIVA A LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA TURÍSTICA.....	59
IV. LA COMPETENCIA COMUNITARIA SOBRE EL SECTOR TURÍSTICO.....	63
V. LA COMPETENCIA TURÍSTICA DE LAS ENTIDADES LOCALES.....	67
1. La competencia turística local.....	67
2. El Municipio turístico.....	68
VI. LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE EL TURISMO.....	69
 CAPÍTULO TERCERO. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TURÍSTICA DE FOMENTO, PLANIFICACIÓN, ARBITRAJE Y PRESTACIÓN DEL SERVICIO TURÍSTICO.....	73
I. LAS ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN Y DE FOMENTO TURÍSTICO.....	74

	Pág.
1. Los orígenes de la actividad administrativa de fomento turístico en nuestro país.....	74
2. La distribución competencial del fomento turístico	76
2.1. La competencia estatal de fomento turístico	77
2.2. La competencia autonómica de promoción turística.....	78
2.3. La promoción turística en el seno de la Unión Europea.....	79
3. El contrafomento turístico.....	81
3.1. El contrafomento de consolidación.....	81
3.2. El contrafomento de inversión.....	83
3.3. Turismo sostenible.....	83
II. LA ACTIVIDAD ARBITRAL EN MATERIA TURÍSTICA	84
III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PLANIFICACIÓN TURÍSTICA.....	85
IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO TURÍSTICO.....	93
1. Paradores de Turismo de España, S. A.....	94
2. La actividad de información turística. Las oficinas de turismo	95
 CAPÍTULO CUARTO. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LIMITACIÓN EN MATERIA TURÍSTICA. LA INSPECCIÓN TURÍSTICA.....	 99
I. EL LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y SU EJERCICIO.....	100
1. La declaración responsable y el Registro de Empresas y Actividades Turísticas	102
2. Comunicaciones posteriores al inicio de la actividad.....	105
II. FUNDAMENTO Y NATURALEZA DE LA POTESTAD DE INSPECCIÓN TURÍSTICA	105
III. LA PROBLEMÁTICA COMPETENCIAL DE LA INSPECCIÓN TURÍSTICA. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS ENTRE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DE INSPECCIÓN.....	107
IV. EL INSPECTOR DE TURISMO	108
1. El inspector de turismo como Autoridad o Agente de la Autoridad.	108
2. La naturaleza funcional <i>versus</i> laboral de los inspectores de turismo	110
3. La independencia de los inspectores turísticos	111
4. Potestades y deberes de los inspectores de turismo	112
V. LOS SUJETOS OBLIGADOS A INSPECCIÓN Y LOS SUJETOS RESPONSABLES DE SU RESULTADO.....	113
VI. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS Y USUARIOS TURÍSTICOS A LOS EFECTOS DE LA ORDENACIÓN TURÍSTICA...	114
VII. EL PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN TURÍSTICA.....	115
VIII. LOS PLANES E INSTRUMENTOS DE INSPECCIÓN.....	116

	Pág.
1. Los Planes de Inspección	116
2. Las Actas de Inspección	117
3. Otros instrumentos de inspección.....	118
3.1. El Libro de Inspección.....	118
3.2. Las Hojas de Reclamaciones.....	119
3.3. Visitas	120
3.4. Informes	121
3.5. Citaciones	121
3.6. Requerimientos.....	121
IX. FUNCIONES Y OBJETO DE LA INSPECCIÓN TURÍSTICA.....	122
1. Funciones e instrumentos de la inspección de turismo	122
2. El objeto de la inspección	122
CAPÍTULO QUINTO. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONA-	
DORA EN MATERIA TURÍSTICA	125
I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA POTESTAD ADM-	
NISTRATIVA SANCIONADORA EN MATERIA TURÍSTICA	126
II. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y LA RESERVA DE LEY EN MATE-	
RIA TURÍSTICA	130
III. LA EXIGENCIA DE TIPICIDAD DE INFRACCIONES Y SANCIONES	
TURÍSTICAS	133
IV. LAS INFRACCIONES TURÍSTICAS.....	134
1. El modelo de tipificación indirecta de las infracciones turísticas.	134
2. La tipificación de infracciones turísticas y los conceptos jurídicos	
indeterminados.....	136
3. Clases de infracciones turísticas.....	138
V. LA SANCIÓN TURÍSTICA Y SU TIPIFICACIÓN.....	139
1. La clasificación de las sanciones turísticas en las leyes autonó-	
micas	139
1.1. Las sanciones turísticas comunes.....	139
1.2. Las sanciones turísticas accesorias o complementarias.....	140
1.3. Las medidas provisionales en materia turística.....	141
1.4. Las multas coercitivas	142
1.5. Restitución de cantidades percibidas indebidamente por la	
empresa turística. La responsabilidad civil de la empresa y	
del usuario turístico.....	143
2. La graduación de las sanciones turísticas y los criterios para su	
determinación.....	143
3. Causas agravantes y atenuantes. La reincidencia en la infracción	
turística	144
4. El criterio de la proporcionalidad en la determinación de las san-	
ciones turísticas	145
5. Prescripción de infracciones y sanciones turísticas. La extinción	
de la responsabilidad administrativa	145
6. El registro y publicidad de la sanción turística	145

	Pág.
VI. LA EXIGENCIA DE CULPABILIDAD EN LA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA TURÍSTICA.....	146
1. La matizada exigencia de concurrencia de culpabilidad en las infracciones administrativas	146
2. Previsiones de las leyes autonómicas sobre ordenación y disciplina turística relativas al principio de culpabilidad	147
3. La problemática de la aplicación de la regla del <i>non bis in idem</i> en materia sancionadora turística	149
VII. LOS SUJETOS DE LA SANCIÓN TURÍSTICA	150
1. La Administración Pública sancionadora en materia turística	150
2. Los sujetos de sanción turística: sujetos autores y sujetos responsables	150
VIII. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR TURÍSTICO	151

PARTE ESPECIAL

INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LOS PRINCIPALES AGENTES TURÍSTICOS

CAPÍTULO PRIMERO. LA OFERTA DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO HOTELERO.....	155
I. TIPOLOGÍA DE LA OFERTA TURÍSTICA	155
II. LOS ESTABLECIMIENTOS HOTELEROS	157
1. La legislación relativa a los establecimientos hoteleros.....	157
2. La clasificación autonómica de los establecimientos hoteleros	158
3. La intervención administrativa sobre los establecimientos hoteleros	163
3.1. La actividad administrativa reglamentadora	163
3.2. La comunicación previa o declaración responsable para el inicio de la actividad.....	164
3.3. Las comunicaciones administrativas posteriores a la apertura de los establecimientos hoteleros.....	166
3.4. La actividad administrativa sancionadora sobre los establecimientos hoteleros.....	167
CAPÍTULO SEGUNDO. LA OFERTA DE TURISMO RURAL	169
I. JUSTIFICACIÓN DE LA OFERTA DE TURISMO RURAL.....	169
II. TIPOLOGÍA AUTONÓMICA DE OFERTA DE TURISMO RURAL.....	171
III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA REGLAMENTADORA Y LIMITADORA EN LAS EMPRESAS Y ESTABLECIMIENTOS DE TURISMO RURAL.....	179
1. Las especificaciones técnicas previstas en las reglamentaciones autonómicas.....	179

	Pág.
2. La declaración responsable y la comunicación administrativa inicial para el ejercicio de la actividad turística rural	180
3. Otras intervenciones administrativas posteriores	181
4. La dispensa administrativa del cumplimiento de determinados requisitos exigidos a los alojamientos de turismo rural.....	183
IV. EL FOMENTO DEL TURISMO RURAL	184
 CAPÍTULO TERCERO. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE OTROS AGENTES TURÍSTICOS ALOJATIVOS	 187
I. LOS APARTAMENTOS Y VIVIENDAS TURÍSTICAS VACACIONALES.	187
1. Conceptos y modalidades comunes.....	187
2. Modalidades de apartamentos y viviendas turísticas	188
3. Régimen de intervención administrativa sobre los apartamentos y viviendas turísticas vacacionales	192
3.1. La nueva libertad de establecimiento de apartamentos y viviendas turísticas	192
3.2. Intervenciones administrativas de <i>tracto sucesivo</i>	193
3.3. La actividad administrativa sancionadora ejercida sobre los apartamentos y viviendas turísticas.....	193
II. LOS CAMPAMENTOS DE TURISMO	193
1. Tipología de los campamentos de turismo.....	193
2. La intervención administrativa sobre los campamentos de turismo.....	198
2.1. La actividad reglamentaria sobre los campamentos de turismo.....	198
2.2. La intervención administrativa de limitación originaria sobre los campamentos de turismo.....	199
A) Campamentos públicos.....	199
B) Campamentos privados.....	201
C) Áreas de acampada y acampadas libres.....	201
2.3. Otras intervenciones administrativas sucesivas.....	202
3. El fomento de esta fórmula alojativa	202
4. La intervención sancionadora turística sobre los campamentos de turismo	202
III. ALBERGUES Y REFUGIOS.....	202
1. Tipología de esta modalidad de alojamientos turísticos	202
2. Régimen de intervención administrativa sobre estos alojamientos turísticos.....	208
2.1. Intervención reglamentaria.....	208
2.2. La intervención administrativa limitadora inicial	208
2.3. Otras intervenciones	209
IV. LA MODALIDAD ALOJATIVA DE APROVECHAMIENTO POR TURNO DE BIENES INMUEBLES DE USO TURÍSTICO	209

	Pág.
V. LOS COMPLEJOS TURÍSTICOS CIUDADES DE VACACIONES, PUEBLOS RECUPERADOS, BALNEARIOS, CENTROS DE ESQUÍ Y MONTAÑA Y PARQUES TEMÁTICOS.....	212
CAPÍTULO CUARTO. LA MEDIACIÓN TURÍSTICA DE LAS AGENCIAS DE VIAJES	215
I. CONCEPTO Y TIPOLOGÍA DE LA MEDIACIÓN TURÍSTICA.....	215
II. VIAJES COMBINADOS Y AGENCIAS DE VIAJES	216
III. ACTIVIDADES DE LAS AGENCIAS DE VIAJES. RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN.....	218
IV. MODALIDADES DE AGENCIAS DE VIAJES Y SU RÉGIMEN DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA.....	219
1. La reglamentación de las agencias de viajes.....	220
2. La declaración responsable de actividad turística mediadora.....	220
3. Intervenciones administrativas posteriores a la declaración responsable originaria.....	222
4. La actividad administrativa arbitral desplegada sobre las agencias de viajes	223
5. La actividad administrativa sancionadora sobre las agencias de viajes.....	223
V. CENTRALES DE RESERVAS	224
VI. LA MEDIACIÓN TURÍSTICA A DISTANCIA	225
CAPÍTULO QUINTO. LA RESTAURACIÓN, LA OFERTA COMPLEMENTARIA Y LOS DENOMINADOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS	229
I. EL NUEVO CONCEPTO DE ACTIVIDAD TURÍSTICA Y SU CONTENIDO	229
1. Concepto de actividad turística. La oferta complementaria.....	229
2. Concepto de restauración.....	231
II. EMPRESAS DE ACTIVIDADES TURÍSTICAS DE ENTRETENIMIENTO, RECREO, DEPORTIVAS, CULTURALES, LÚDICAS Y DE TURISMO ACTIVO. LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS	233
CAPÍTULO SEXTO. LAS ENSEÑANZAS Y PROFESIONES TURÍSTICAS.	237
I. LAS PRIMERAS ENSEÑANZAS TURÍSTICAS. LA ESCUELA OFICIAL DE TURISMO Y LOS CENTROS NO OFICIALES.....	237
1. Orígenes de la Escuela Oficial de Turismo y del denominado título de Técnico de Empresas Turísticas.....	237
2. El título académico de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas a partir de los años ochenta. Última fase en la evolución de la Escuela Oficial de Turismo.....	239

	<u>Pág.</u>
3. La asunción de las enseñanzas turísticas superiores por las Universidades. Los nuevos títulos universitarios de Turismo.....	241
II. DIRECTORES DE ESTABLECIMIENTOS DE EMPRESAS TURÍSTICAS Y OTROS PROFESIONALES TURÍSTICOS.....	242
III. LOS GUÍAS TURÍSTICOS.....	243
IV. EL FUTURO DE LA FORMACIÓN TURÍSTICA.....	247
ANEXO I.....	249

PARTE GENERAL

**NOCIONES
JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS
DEL TURISMO**

CAPÍTULO PRIMERO

FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TURÍSTICA

SUMARIO: I. EL DERECHO DEL TURISMO ES PARTE ESPECIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.—II. LA MULTIDIMENSIONALIDAD DEL FENÓMENO TURÍSTICO: 1. El carácter interdisciplinar del turismo. El concepto del Derecho Administrativo del Turismo. 2. Turismo y defensa del consumidor: 2.1. La delimitación entre lo turístico y el consumo. 2.2. Los sistemas de compensación por denegación de embarque. 2.3 La economía colaborativa y el sector turístico. 3. El turismo y el Derecho administrativo económico. 4. Turismo, Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible. 5. Turismo y Deporte. 6. Turismo, Cultura, Ética y Estética: 6.1. La legislación de patrimonio cultural y su relación con la legislación turística. 6.2. La ética y la estética del destino turístico.—III. EL FUNDAMENTO DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS TURÍSTICAS: 1. Una aproximación terminológica al concepto de «turismo». 2. La definición doctrinal del turismo. 3. Un concepto normativo del turismo.—IV. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE EL FENÓMENO TURÍSTICO: 1. Breve *excursus* sobre la evolución del fenómeno turístico en su dimensión económico-política. 2. Los orígenes históricos de la organización administrativa turística en nuestro país: 2.1. El periodo embrionario de esta organización. La Comisión Nacional para el Fomento del Turismo. 2.2. La Comisaría Regia de Turismo: una respuesta institucional a la mayor complejidad que va adquiriendo el fenómeno turístico en nuestro país. 2.3. El Patronato Nacional de Turismo. El sistema de Caja especial en materia turística. 2.4. La incertidumbre organizativa del turismo durante la Guerra Civil. 2.5. La fructífera producción normativa turística de los años sesenta. El Ministerio de Información y Turismo. 2.6. El desdoblamiento territorial de la organización administrativa turística tras la Constitución Española de 1978.—V. LA NUEVA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL TURISMO.

BIBLIOGRAFÍA-LECTURAS RECOMENDADAS: ACOSTA ESTÉVEZ, J. B., *Los consumidores y el arbitraje*, Barcelona, 1991; ARCARONS SIMÓN, R., *Manual de Derecho Administrativo Turístico*, Madrid, 1994; ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EXPERTOS CIENTÍFICOS EN TURISMO, *La actividad turística española en 1997*, Madrid, 1998; BERMEJO VERA, J., «Administración Pública y Turismo», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 223, 1984; COSTA-PAU, *Turistes, sirenes i gent del país*, Barcelona, 1966; DOMÍNGUEZ MOLINER, F., *Derecho Administrativo y legislación turística*, Madrid, 1995; FERNÁNDEZ FUSTER, L., *Historia general del turismo de masas*, Madrid, 1991; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., «La intervención administrativa sobre el turismo». *Parte Especial del Derecho Administrativo. La intervención de la Administración en la sociedad*, Madrid, 2012; FRAGOLA, U., «Appunti sul turismo como Attività Giuridica», *Primer Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo*, Sevilla, 1966; GALLARDO CASTILLO, M. J., «La ordenación jurídico-administrativa del Turismo», *Revista de Administración de Andalucía*, núm. 25, 1996; LAFAUR, L.,

«Glosario histórico del término turismo», *Revista de Estudios Turísticos*, núm. 15, 1967; LUENGO YUSTE, J., *Legislación Turística y Derecho Administrativo*, Madrid, 1992; MARTÍN MATEO, MARTÍN-RETORTILLO y VILLAR PALASÍ, «Aspectos jurídico-administrativos del turismo», Ponencia al *Primer Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo*, Sevilla, 1966; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Derecho Administrativo Económico*, I, Madrid, 1988; OLIVARES DANGELO, J., y PÉREZ BEVIÁ, J. A., «La condición jurídica del turista», *Primer Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo*, Sevilla, 1966; ORTIZ DE MENDÍVIL, J., *Derecho del Turismo*, Madrid, 1971; PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo*, t. II, *Organización y empleo público*, Madrid, 2015 y t. III. *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*; PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (dir.), *Derecho Público del Turismo*, Navarra, 2004; REBOLLO PUIG, M., *Potestad sancionadora, alimentación y salud pública*, Madrid, 1989; ROCA ROCA, E., «Administración Pública y turismo», *Revista Documentación Administrativa*, núms. 259-260, enero-agosto 2001; ROCA ROCA, E.; CEBALLOS MARTÍN, M. M., y PÉREZ GUERRA, R., *La regulación jurídica del turismo en España*, Almería, 1998; SCHMIDT, H.-W., «Tourism and environment», *Statistics in Focus*, 2002; SÉNECA, «Cartas a Lucilio. Núm. 28», *Wikisource*: http://es.wikisource.org/wiki/Cartas_a_Lucilio_-_Carta_28; VILLAR PALASÍ, J. L., «Prólogo» a la obra de Fernández Álvarez, *Curso de Derecho Administrativo turístico*, Madrid, 1974.

I. EL DERECHO DEL TURISMO ES PARTE ESPECIAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Existe una fundamentación filosófica del fenómeno turístico que resulta de una gran importancia —también para la articulación del Derecho del turismo—, pues saber cuáles son las motivaciones humanas que hacen que, más allá de nuestro deseo o necesidad de descanso y de ocio, anhelemos viajar; conocer mundo y movernos de un lugar a otro, tiene un inmediato efecto en el sector turístico y en la respuesta que de esa identificación haga el Derecho, particularmente en relación con la calidad turística. Séneca, en sus famosas cartas a Lucilio —en la núm. 28— precisamente se refería a ello cuando señalaba que la novedad, el conocer ciudades y países, en sí mismo no sirve para aliviarnos, pues, en definitiva, siempre vamos con nosotros mismos y para que viajar nos alivie debemos «deponer el peso del alma», pues, de lo contrario, «no te contentará lugar alguno». Sin perjuicio de qué debemos entender por ese «aliviarnos» o de que no sea siempre este el objetivo que perseguimos, lo cierto es que para que el turismo nos descance, nos alivie, es preciso que confluyan muchos intereses: los del turista; los de la población que sea nuestro destino turístico y, desde luego, los de los agentes y profesionales turísticos que prestan el servicio turístico. Del mismo modo, a esos intereses se ha de dar adecuada respuesta desde las diferentes disciplinas implicadas: el *marketing* y la publicidad; la economía; el Derecho, entre otras tantas.

Son muchas y muy diversas, pues, las reflexiones que suscita el fenómeno turístico desde cualquier órbita con la que se aborde. Centrándonos en su exclusiva perspectiva jurídica —que es la que nos interesa— los puntos de mira son prácticamente incontables, ya que lo jurídico-turístico necesariamente ha de tener en cuenta los aspectos sociales y económicos del fenómeno que estudiamos. En todo caso, el Derecho del turismo es un Derecho

esencialmente administrativo. La esencialidad del Derecho del turismo es administrativa, sin perjuicio de los aspectos jurídico-privados de la contratación turística. En este sentido la legislación del turismo es una legislación administrativa en cuanto ordena básicamente la intervención de la Administración Pública en el sector turístico.

El Derecho administrativo es aquella parte del Derecho público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de la actividad de las Administraciones Públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquellas y otros sujetos. De manera que, sin perjuicio del Derecho privado que regula las relaciones entre los agentes turísticos y los clientes o turistas, el turismo es un sector intervenido por la Administración, tanto desde un punto de vista organizativo como de actividad propiamente dicho.

Por ello, vamos a ver que la generalidad de las normas turísticas tienen como destinatario a la Administración, aunque ello se produce de muy diversas formas y, particularmente, en el sector turístico, ello se articula mediante la Administración turística con la necesaria colaboración de los agentes turísticos a los que se impone toda una serie de obligaciones. Incluso veremos que muchas normas administrativas turísticas tienen como destinatarios directos a los agentes turísticos con la presencia vigilante de la Administración que garantiza su efectividad en la medida en que se responsabiliza de que la actividad se preste con calidad, reservándose la potestad sancionadora para conseguir el cumplimiento.

Por ello, decididos a abordar el importante análisis de la actividad e intervención administrativa sobre el sector turístico, no puede eludirse analizar la trascendencia del turismo en nuestro país a lo largo de la historia como un fenómeno que viene conformando nuestra singular estructura económica. A pesar de los problemas y dificultades, lo cierto es que España, por sus características antropológicas, geográficas y climáticas, es un país esencialmente turístico.

Aunque quizá el objetivo pueda resultar excesivamente ambicioso, un análisis del turismo bajo la óptica del Derecho administrativo, integrando todos estos otros elementos, se justifica en la necesidad que tiene nuestro sector turístico de encontrar soluciones que le ayuden a mantener en unos casos y, a incrementar y mejorar, en otros, el servicio que se presta por nuestros agentes turísticos.

Los problemas que desde este análisis se han advertido son muy diversos, pero quizá el más importante de todos ellos sea el que corresponde a la deficitaria legislación administrativa turística que en la mayoría de los casos es muy superior a la necesaria además de ser de pésima calidad técnica. En otros supuestos, como más adelante se analiza, la calificación resulta aún más grave al tratarse de legislación totalmente obsoleta e incluso inconstitucional. Al ser el turismo una competencia autonómica, inevitablemente hay pluralidad de leyes de ordenación turística y ello supone la dificultad añadida de estudiar el turismo en función de estas leyes tratando de extraer la esencia de todas y cada una de las mismas ya que el turismo recae en un ámbito territorial determinado y en cada uno el tratamiento del sector es diferente además de cambiante.