CAPÍTULO 7

La protección de los derechos de los usuarios de las viviendas de uso turístico por la Administración local[1]

Humberto Gosálbez Pequeño[2]
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Córdoba

SUMARIO. 1. Los usuarios de las viviendas de uso turístico y sus derechos. 1.1. El turista como consumidor y/o usuario. Un concepto jurídico aún indeterminado. *1.1.1. El llamado "concepto general" de consumidor y usuario. 1.1.2. El concepto de turista o "usuario de servicio turístico".* 1.2. Los derechos de los usuarios turísticos: una aproximación introductoria instrumental. **2. La protección de los derechos de los usuarios de las viviendas de uso turístico por la Administración local.** 2.1. Las competencias de las entidades locales en defensa de los usuarios turísticos. En especial, las competencias municipales. *2.1.1. Las competencias locales turísticas: ¿incluyen la protección administrativa de los usuarios? 2.1.2. Las competencias locales en defensa de los consumidores y usuarios.*

1. 1.— Proyecto "Respuesta de las empresas turísticas ante la reordenación del sector: entre la crisis y el plan Next Generation EU", Subvención directa nominativa a la Fundación Canaria Parque Científico Tecnológico de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (FCPCT-ULPGC) para el impulso de la investigación, el desarrollo y la innovación. Proyecto cofinanciado por el Cabildo de Gran Canaria y la Comunidad Autónoma de Canarias a través de FDCAN, cuyo IP es la profesora Inmaculada González Cabrera. 2.— Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía (PROYEXCEL_00903) "La Nueva Seguridad Pública, Derecho Administrativo Sancionador y Estado de Derecho en Europa" (2022-2025).

2. Profesor investigador del Grupo PAIDI SEJ196, "Ordenación pública de la Economía, Medio Ambiente y Ordenación del territorio", y del Grupo de investigación "Turismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente" (TOTMA), que se integra dentro del Instituto Universitario ECOAQUA de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Contacto: humberto@uco.es.

Una primera aproximación general. 2.2. La protección local de los derechos de los usuarios de las viviendas turísticas. *2.2.1. La actividad de información y asistencia al turista. 2.2.2. La actividad de resolución alternativa de los conflictos de consumo turístico: mediación y arbitraje administrativo. 2.2.3. La actividad inspectora y sancionadora protectora de los usuarios turísticos.* **3. Bibliografía.**

1. Los usuarios de las viviendas de uso turístico y sus derechos

1.1. El turista como consumidor y/o usuario. Un concepto jurídico aún indeterminado

1.1.1. El llamado "concepto general" de consumidor y usuario

Como han subrayado Rebollo e Izquierdo (2018: 1435), "la Constitución no define el concepto de consumidor y usuario" en su artículo 51[3], por lo que "es el legislador ordinario quien debe delimitar una noción más o menos amplia". Y así lo hizo, tipificando un amplísimo concepto general de "consumidor o usuario" en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (TRLGDCU), al definirlo en su artículo 3.1: "A efectos de esta ley, [...] son consumidores o usuarios las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión. Son también consumidores a efectos de esta norma las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial [...]"[4]. El elemento esencial (y casi único) definitorio es, pues, la actuación de la persona en un ámbito no empresarial o profesio-

3. Recuérdese que, por su ubicación en el texto constitucional (Capítulo III del Título I), la protección de los consumidores y usuarios que consagra este precepto tiene la naturaleza de principio rector de la política social y económica, con el valor y efectos que ya apuntara específicamente el Tribunal Constitucional en su STC 14/1992, de 10 de febrero: "Este precepto (el art. 51 CE) enuncia un principio rector de la política social y económica, y no un derecho fundamental. Pero de ahí no se sigue que el legislador pueda contrariar el mandato de defender a los consumidores y usuarios, ni que este Tribunal no pueda contrastar las normas legales, o su interpretación y aplicación, con tales principios. Los cuales, al margen de su mayor o menor generalidad de su contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los arts. 9 y 53 de la Constitución. Ahora bien, es también claro que, de conformidad con el valor superior del pluralismo político (art. 1.1 de la Constitución), el margen que estos principios constitucionales dejan al legislador es muy amplio. Así ocurre con el art. 51.1 de la Constitución, que determina unos fines y unas acciones de gran laxitud, que pueden ser realizadas con fórmulas de distinto contenido y alcance. Pero, en cualquier caso, son normas que deben informar la legislación positiva y la práctica judicial (art. 53.3 de la Constitución)" (FJ 11).

4. *Vid.*, por todos, Miranda Serrano (2006: 195-203) y Fernández y Torres (2011: 60-73).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

nal[5], porque tanto las personas físicas como las jurídicas podrán ser consumidoras o usuarias[6].

Lo cierto es que ese "concepto general" es tan vasto que difícilmente podrá reconducirse a un concepto unitario, reconociéndose, en cambio, más o menos implícitamente, una pluralidad de conceptos demandada por la necesaria delimitación del respectivo ámbito de aplicación de las distintas disposiciones legales protectoras de los consumidores y/o usuarios, como recordando a Bercovitz destacaran Fernández y Torres (2011: 60) y Rebollo e Izquierdo (2018: 1435). En realidad, más que un concepto "general", parece ser un concepto transversal, que impregna cualquier actividad económica consistente en ofrecer al mercado bienes o servicios[7].

Y una última precisión conceptual, de interés precisamente en el ámbito sectorial del turismo: el TRLGDCU no emplea solo el término *consumidor*, como pudiera haberlo hecho habida cuenta de la concepción tan amplia que tipifica, sino que, como puede constatarse, añade el término *usuario*[8]. Así, podría dudarse de la unidad del concepto y si la ley tipifica realmente dos conceptos distintos (consumidor y usuario), con independencia del régimen protector común que dispone, máxime atendiendo a la protección que dispensa tanto a la persona que adquiere bienes o productos como a la que "adquiere" la prestación de un servicio[9].

1.1.2. El concepto de turista o "usuario de servicio turístico"

Por todo lo anterior, el concepto general de "consumidor/usuario" que dispone el TRLGDCU (y también previsto en las leyes autonómicas[10] de defensa de

5. Así lo subrayan Fernández y Torres (2011: 63-64, 67-69).

6. Aunque —obsérvese— las personas jurídicas (y los entes sin personalidad jurídica) precisan la ausencia de ánimo de lucro para poder ser consumidoras/usuarias. *Vid*. Fernández y Torres (2011: 68).

7. Sobre la transversalidad del régimen protector que instaura el TRLGDCU y su incidencia en todo nuestro ordenamiento jurídico, *vid*. Rebollo e Izquierdo (2018: 1438-1439).

8. Esa noción transversal y general de "consumidor" podría incluir el concepto de "usuario", resultando entonces innecesaria la específica inclusión de este segundo término en la definición legal del TRLGDCU. *Consumidor* sería, así, un supraconcepto jurídico.

9. Pero, en todo caso, como han señalado Rebollo e Izquierdo (2018: 1435), "de esta dualidad terminológica no se deriva un régimen jurídico diferente", y así se confirma en el propio enunciado de los derechos básicos de "los consumidores y usuarios" dispuesto en el artículo 8 del TRLGDCU.

10. La materia "defensa de los consumidores y usuarios" no está incluida en los artículos 148.1 y/o 149.1 de la Constitución. Así, al no estar prevista en las normas constitucionales atributivas de competencias, podría haberse interpretado su inexistencia como "materia" a los efectos del reparto competencial previsto por el constituyente y, consecuentemente, inferirse su implícita inclusión en ciertas materias expresamente atribuidas al Estado o/y las comunidades autóno-

consumidores y usuarios[11]) ha de incluir el concepto especial de "turista" que normalmente tipifica la legislación turística que, conforme a nuestro sistema constitucional competencial, aprueban las comunidades autónomas[12].

mas en distintos títulos competenciales dispuestos en los preceptos referidos. Pero, como ha recordado Rebollo Puig (2011: 40), al amparo del primer inciso del artículo 149.3 ("Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos"), "los Estatutos de Autonomía optaron por configurar a la defensa de los consumidores como una materia objeto específico de distribución de competencias", incluso "a declararla de la exclusiva competencia autonómica, aunque con matizaciones no coincidentes". Lo relevante era (y es) el contenido mismo de esa "materia" de origen estatutario y no constitucional, su delimitación misma, resultando condicionada desde luego por todos los contenidos propios de las materias constitucionalmente atribuidas y, especialmente, las atribuidas en los títulos competenciales estatales dispuestos en el artículo 149.1 (Rebollo, 2011: 43-44), y no solo, pues, por los títulos competenciales referentes a las materias más próximas o inclusivas de "consumidores y usuarios" (legislación mercantil, civil…), sino también y muy especialmente por el título del artículo 149.1.1.ª, referente a las condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Todo lo anterior confirma que —y no es nada accesorio precisamente— "la competencia autonómica sobre la materia defensa del consumidor queda constreñida al Derecho Administrativo: queda fuera de la materia y, por ende, de la competencia autonómica toda protección del consumidor que constituya Derecho Penal, Civil, Mercantil o Procesal […]" (Rebollo, 2011: 44-45).

11. No totalmente coincidentes son, sin embargo, las definiciones dispuestas en algunas leyes de las comunidades autónomas. Así, por ejemplo, no lo era el originario artículo 3 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de defensa y protección de los consumidores y usuarios de Andalucía ("A efectos de esta Ley se entiende por: a] Consumidores y usuarios: las personas físicas o jurídicas que adquieran, utilicen o disfruten como destinatarios finales bienes o servicios […]"), precepto que, sorprendentemente, fue modificado por la disposición final segunda del Decreto-ley 2/2021, de 2 de febrero, por el que se modifican, con carácter urgente, la normativa de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados de la Comunidad Autónoma de Andalucía y otras disposiciones normativas, y se regulan los estudios con finalidad de diagnóstico precoz o de detección de casos de infección activa (cribados) dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía, asumiendo así inequívocamente la definición del artículo 3 del TRLGDCU: "A efectos de esta Ley se entiende por: a) Consumidores y usuarios: las personas físicas, jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que gocen de esa condición de acuerdo con el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras Leyes complementarias […]".

12. La Constitución ha reconocido el "turismo" como materia de competencia exclusiva de la comunidad autónoma, porque, por un lado, la incluye expresamente en el listado del artículo 148.1 ("Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: […] 18.°] Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial"), y, por otro, no dispone competencia alguna del Estado sobre dicha materia, al no mencionarse en el artículo 149.1. Pero es significativo que, pese a esa explícita atribución competencial en exclusiva a favor de las comunidades autónomas, desde los primeros años del nuevo Estado de las Autonomías, el Tribunal Constitucional haya tenido que intervenir resolviendo conflictos de competencias y, por tanto, emitiendo jurisprudencia constitucional sobre las competencias en turismo y las incidentes o conexas con turismo, desde la pionera STC 125/1984, de 20 de diciembre. Y esto confirma que la delimitación de la materia "turismo" no está suficientemente precisa y garantizada en el texto constitucional, así como tampoco lo están las funciones públicas de "promoción y ordenación" del turismo, habida cuenta de que ya la legislación autonómica turística de finales de los 90 no se limitaba a esas dos clásicas modalidades de actividad administrativa. Así pues, ¿qué alcance tiene esta competencia exclusiva autonómica dispuesta en el artículo 149.1.18.° de la Constitución? ¿toda la regulación del turismo compete a la comunidad autónoma? Es decir, ¿"promo-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

Pero, aun siendo así, se aprecia una cierta diferenciación en las tipificaciones legislativas autonómicas, dudándose, por tanto, de la uniformidad del concepto de "turista" como consumidor/usuario[13] en nuestro ordenamiento turístico.

Es cierto que la generalidad de las leyes turísticas autonómicas emplean un *nomen iuris* claramente inclusivo en ese concepto general de consumidor/usuario del TRLGDCU, como es "usuario turístico"[14] o "personas usuarias turísticas"[15]; es decir, el sujeto esencial destinatario de la legislación turística sería el usuario del servicio turístico o turista, sin que se aprecien en las leyes autonómicas dos conceptos (usuario y turista), sino uno solo; así, por ejemplo, se dispone nítidamente en el artículo 15.1 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias ("Se entiende por usuario turístico o turista a la persona que utiliza los establecimientos y bienes turísticos o recibe los servicios que le ofrezcan las empresas de esa naturaleza y que como cliente los demanda y disfruta"), y, asimismo, en el artículo 2 de la Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, o en el artículo 29.1 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, precepto este último que, además, expresamente incluye en el concepto de turista tanto a las personas físicas como a las jurídicas.

ción y ordenación" del turismo incluye toda competencia en turismo?, ¿qué contenido y alcance constitucional tienen la "promoción" y la "ordenación"? Además, no se olvide el límite de la territorialidad que expresamente se dispone en la norma constitucional. En todo caso, al amparo del artículo 148.1.18.° de la Constitución, los estatutos de autonomía han atribuido a las comunidades autónomas la competencia exclusiva sobre turismo, especificando lo dispuesto en el citado título competencial constitucionalmente atribuido a las comunidades autónomas y adoptando los más recientes estatutos de autonomía (o de segunda generación) una amplia concepción de esa previsión genérica constitucional sobre la "promoción" y la "ordenación" del turismo.

13. Explícitamente ha postulado esta comunión conceptual Razquin Lizarraga (2006: 288-289), afirmando que en las definiciones de las primeras leyes turísticas ya se apreciaba, al estar presentes en ellas "los tres elementos de la noción estricta de consumidor: 1) Referencia a usuarios o clientes, es decir, el criterio subjetivo. 2) Contratación o recepción de servicios, es decir, el consumo. 3) Relación entre consumidores y empresas, puesto que los servicios turísticos deben ser prestados por empresas […]"; y luego lo reitera conclusivamente: "A mi juicio, la definición de turista coincide prácticamente en su totalidad con la de consumidor, por lo que únicamente difiere —como se ha visto— en que el turista es un consumidor singular puesto que es aquel que utiliza los productos, recursos o servicios turísticos" (Razquin Lizarraga, 2006: 291).

14. Así lo dispone explícitamente la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria, en su artículo 11: "Son usuarios turísticos, y, por tanto, constituyen la demanda turística, el conjunto de personas físicas y jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales los productos, servicios, actividades o funciones turísticas de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden". Y también lo prevén la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias (artículo 15.1), la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha (artículo 32), la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid (artículo 7), etc.

15. Término usado por la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo del País Vasco (artículo 2.2) y la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura (artículo 2), entre otras leyes.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

Pero alguna ley sí los diferencia: la Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana. Además, esta ley no solo diferencia al usuario del turista[16], sino que, además, introduce un tercer sujeto destinatario de los servicios turísticos: el visitante[17]; en efecto, en su artículo 3.s) esta ley valenciana emplea un concepto amplísimo de personas usuarias de servicios turísticos ("personas físicas o jurídicas destinatarias de la actividad turística")[18]; por tanto, en este concepto de usuario de servicio turístico están implícitamente incluidos tanto el turista como el visitante[19], siéndoles,

16. Es cierto que en su artículo 1 se refiere únicamente al turista, y no al usuario de los servicios turísticos ("Esta ley tiene por objeto [...] el impulso de la hospitalidad como elemento básico en la relación entre residentes y turistas [...]"), y que, por el contrario, en su artículo 2 menciona a "las personas usuarias de servicios turísticos", y no a los turistas, por lo que podría interpretarse que subyace el mismo concepto en las dos nominaciones legales. No obstante, su artículo 3 lo desmiente explícitamente, al incluir entre las definiciones a uno y otro sujeto jurídico-turístico, como seguidamente comprobaremos.

17. Así define a unos y otros en su artículo 3: "[...] r) Turista: persona que viaja a un destino distinto al de su entorno habitual con cualquier finalidad principal que no sea la de trabajar en el lugar visitado [...] t) Visitante: persona que realiza desplazamientos turísticos sin pernoctar". Esta dualidad de sujetos jurídicos integrantes de las personas físicas usuarias de servicios turísticos no se contempla, sin embargo, en las demás leyes turísticas; así, por ejemplo, unos y otros se incluyen en el único y unitario concepto omnicomprensivo de "personas usuarias turísticas" tipificado en el artículo 2.2.k) de la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo de Euskadi ("Son personas usuarias turísticas, y, por tanto, constituyen la demanda turística, las personas físicas o jurídicas que, estando desplazadas o no de su entorno habitual, contratan o reciben, como destinatarias finales, cualquier servicio turístico y las que utilizan los establecimientos, instalaciones y recursos turísticos. Se incluyen dentro de este concepto a los y las visitantes").

18. También incluye a las personas destinatarias "de los servicios vinculados al ocio y al entretenimiento", siempre que —claro está— estos servicios se ofrezcan con "fines turísticos", pues, aunque el precepto no lo indica, se infiere de la tipificación de estos servicios complementarios o accesorios como servicios turísticos en el artículo 52 ("Se consideran actividades y servicios turísticos los de: [...] e] Entretenimiento, salud, terapéuticas, deportivas, ocupacionales, culturales, congresuales, académicas y cualesquiera que conlleven esparcimiento y ocio, así como otros servicios complementarios cuando se ofrezcan con fines turísticos, o puedan conllevar dichos fines [...]").

19. Atendiendo a las citadas definiciones establecidas en el artículo 3, parece que la ley valenciana reserva el concepto de turista a las personas físicas usuarias de los servicios turísticos, excluyendo a las jurídicas; así se aprecia en el artículo 5.j), al disponer como "compromiso" de la actuación de la Administración el "respeto entre los derechos de turistas y vecinos", por cuanto el respeto entre turistas y vecinos —esto es, la convivencia social— no puede sino referirse solo a las personas físicas usuarias de servicios turísticos, y no a las jurídicas. Pero en otras ocasiones la ley parece utilizar unos y otros conceptos como sinónimos o equivalentes: el mismo precepto legal continúa disponiendo que toda la intervención pública de la Generalitat Valenciana debe tener como objetivo prioritario "el total respeto y equilibrio entre el derecho al disfrute de las usuarias y usuarios de servicios turísticos y el derecho al descanso, la habitabilidad y el disfrute de sus municipios y ciudades de las vecinas y vecinos"; no se aprecia aquí un derecho al disfrute que no sea referido solo a los turistas personas físicas, no incluyendo a las personas jurídicas, pese a que también forman parte del concepto de personas usuarias de los servicios turísticos, tipificado en el artículo 3.s). No obstante, en otros preceptos la ley parece reducir este amplio concepto de personas usuarias de servicios turísticos a las personas físicas, excluyendo a las jurídicas; así podría apreciarse en lo que dispone el artículo 5.b), al referirse a "las creencias, libertad de conciencia y costumbres de las personas usuarias de servicios turísticos y visitantes". En suma, se observa una confusa —e incluso incongruente— tipificación normativa de conceptos jurídicos esenciales en la ley turística valenciana.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

por tanto, de aplicación a uno y otro sujeto jurídico las disposiciones legales sobre los derechos y deberes de los usuarios de los servicios turísticos, salvo que fuesen incompatibles con los específicos conceptos de turista y de visitante establecidos por el legislador valenciano en el artículo 3.

En todo caso, los referidos conceptos de usuarios turísticos que establecen las respectivas leyes de turismo rigen inexcusablemente en el ámbito de las viviendas de uso turístico. Ciertamente, las específicas regulaciones reglamentarias que desarrollan las tipificaciones de esta modalidad de servicio de alojamiento turístico establecidas en las leyes turísticas así lo confirman, bien directamente, introduciendo una definición *ad hoc* de ese usuario de la vivienda turística[20], bien indirectamente, remitiendo al régimen general del usuario turístico establecido en la Ley de Turismo[21], o bien implícitamente, no estableciendo un concepto específico de usuario turístico distinto al establecido por el legislador como se observa en la mayoría de los decretos.

1.2. Los derechos de los usuarios turísticos: una aproximación introductoria instrumental

Siendo el usuario del servicio turístico una modalidad de los consumidores o usuarios, resulta notorio que es titular de los derechos esenciales que tipifica la legislación general de defensa de consumidores y usuarios (el TRLGDCU y las respectivas leyes de consumidores y usuarios de las comunidades autónomas), siéndole, por tanto, de aplicación el régimen establecido en dicha normativa de protección general. Pese a ello, la mayoría de los legisladores autonómicos turísticos, con una u otra fórmula, expresamente declaran la aplicación de la legislación general de consumidores/usuarios cuando establecen el régimen de los derechos de los turistas, legislación no turística, pues, a la que, de esta forma, remiten[22]. Así, los derechos de los usuarios tu-

20. Así, por ejemplo, lo hace el artículo 2.f) del Decreto 1/2023, de 11 de enero, que aprueba el Reglamento de las viviendas de uso turístico en Aragón ("Turista: la persona que utiliza los servicios de una vivienda de uso turístico").

21. Lo hace el artículo 5.3 del Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid ("1. Derechos de los usuarios: corresponde a los usuarios de apartamentos turísticos y de viviendas de uso turístico los derechos enumerados en el artículo 8 de la Ley 1/1999").

22. En realidad, la mayoría de las leyes turísticas no declaran expresamente la aplicación —ni directa ni supletoria— de la normativa general de protección de consumidores y usuarios, sino que la declaran aplicable enunciando los derechos específicos de los turistas y añadiendo "sin perjuicio de" los derechos establecidos en la legislación sobre defensa y protección de los consumidores y usuarios (artículo 21 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía; artículo 30.2 de la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de turismo; artículo 15 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias; artículo 15 de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del Turismo de las Illes Balears...). Sí contiene, en cambio, una auténtica declaración de aplicación

rísticos son, en primer término, los "derechos básicos de los consumidores y usuarios" enunciados en el artículo 8.1 del TRLGDCU.

Ahora bien, como modalidad específica de "bien" de consumo que es, el servicio turístico ofrece una singularidad propia que necesariamente ha de repercutir en el régimen de los derechos que deben tener sus usuarios; por ello, la normativa específica de este servicio —esto es, la legislación turística— debe, por un lado, especificar y adaptar a las características propias de los servicios turísticos los derechos básicos dispuestos en las leyes de defensa general de consumidores y usuarios[23], y, por otro, adicionar cualquier otro derecho esencial que demande la efectiva implementación sectorial turística del régimen protector que impone el artículo 51.1 de la Constitución a nuestros poderes públicos y, en el caso que nos ocupa, a los poderes legislativos autonómicos. Y todo ello parece que hacen las leyes de turismo de las comunidades autónomas cuando establecen los derechos propios de los usuarios turísticos.

Así pues, la aplicación de esta normativa general de consumidores y usuarios a los turistas parece indicar, como han señalado Razquin Lizarraga (2006: 292) y Corchero Pérez (2006: 513-515), que el usuario turístico tiene una protección general y una protección especial[24], esto es, un régimen garantista general en cuanto "el turista goza de todos los derechos de los consumidores y usuarios" (Corchero Pérez, 2006: 516), y, por tanto, "las medidas de protección previstas para todos los consumidores" (Razquin Lizarraga, 2006: 292), y, además, un régimen protector especial aplicable a la actividad turística, en cuanto "es un consumidor especialmente necesitado de protección, con una posición singularmente más débil [...]" (Corchero Pérez, 2006: 516), disponiendo así de medidas específicas de protección que superan ese "umbral mínimo de protección" dispuesto en la legislación general de

el artículo 36 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha: "En la garantía de los derechos que tienen reconocidos los usuarios turísticos y su defensa, será de aplicación la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, la Ley 3/1995, de 9 de marzo, del Estatuto del Consumidor de Castilla-La Mancha y el resto de disposiciones estatales y autonómicas que en desarrollo del mandato constitucional del artículo 51, en el ejercicio de la competencia que le atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el artículo 32.6 de su Estatuto de Autonomía, sean de aplicación".

23. No parece ser este el criterio subyacente en el artículo 21 del Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, en cuanto que enuncia los derechos específicos de los usuarios turísticos, añadiendo: "h) Los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico en relación con la protección de los consumidores y usuarios".

24. En sentido contrario se ha manifestado Guillén Caramés (2002: 375-377), al concluir que "[...] nada nuevo se aporta en relación con la protección que el turista ya tiene como consumidor, y, en general es una mera reiteración de las técnicas de protección establecidas por la legislación de consumo [...]".

ISBN: 978-84-125912-5-5

consumidores y usuarios, y convirtiéndose, de esa forma, en un "consumidor cualificado" (Razquin Lizarraga, 2006: 292)[25].

Pese a esa necesaria especificación —y adaptación misma— de los derechos esenciales de los consumidores y usuarios regulados en la legislación de defensa general, las leyes de turismo no lo hacen respecto de todos los "derechos básicos" tipificados en el artículo 8.1 del TRLGDCU[26], sino que solo regulan algunos de ellos[27], debiendo, por consiguiente, aplicarse supletoriamente el régimen general de esos derechos no contemplados específicamente en la legislación turística. Eso sí, esa singularización específica de los derechos generales que hace la generalidad de los decretos reguladores de las viviendas de uso turístico, no obstante remitir al régimen de los derechos dispuesto en la respectiva Ley de Turismo[28], se traduce en "nuevos" derechos específicos y exclusivos de estos usuarios turísticos; en efecto, las normas reglamentarias no enuncian, cierto es, derechos *ex novo* en lista alguna, pero sí los establecen cuando disponen los específicos requisitos y condiciones que han de reunir las viviendas (capacidad de alojamiento de la vivienda, mobiliario y enseres…) o cumplir sus propietarios y/o explotadores (servicio de limpieza o de mantenimiento, de atención o asistencia, puesta a disposición de la vivienda…)[29] al amparo de la calidad turística[30], o, más exactamente, del bien jurídico de la

25. Razquin Lizarraga (2006: 292-293) explica las razones de esa "protección reforzada" que establece la legislación turística: lejanía, idioma, disociación entre el lugar de celebración del contrato turístico y el lugar en que se disfruta del servicio, inmediatez y rapidez, dificultades de reclamar, etc.

26. Así, por ejemplo, no contemplan el derecho de los consumidores y usuarios a "la indemnización de los daños y la reparación de los perjuicios sufridos" (artículo 8.1.c del TRLGDCU) o el derecho a "la audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afectan directamente y la representación de sus intereses, a través de las asociaciones, agrupaciones, federaciones o confederaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas" (artículo 8.1.e del TRLGDCU).

27. Adviértase, no obstante, que la regulación de los derechos de los usuarios turísticos no solo está integrada por las previsiones normativas específicas enunciadoras de los derechos contenidos en las leyes de turismo, sino, además, por las previsiones complementarias dispuestas en las mismas leyes turísticas cuando tipifican los deberes de las empresas turísticas.

28. Entre otros lo dispone el Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos de Andalucía, en su artículo 2.4 ("Los derechos y obligaciones de las personas usuarias y explotadoras serán los contemplados en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre"), y el citado Decreto aragonés en su artículo 5 ("Los derechos y deberes de los titulares y los turistas usuarios de las viviendas de uso turístico son los contemplados en los capítulos II y III del título tercero del texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón").

29. Una crítica de esa hetereogeneidad regulatoria ha formulado Roca Fernández-Castanys (2019: 313-315).

30. Interés público incluso declarado como causa justificativa de la propia regulación reglamentaria, como ha subrayado Pérez Guerra (2019: 4): "[…] La conveniencia de regular el uso turístico de las viviendas convencionales se puede sustentar en dos necesidades básicas:…y por otra parte, la de garantizar un mínimo de calidad en la oferta y el posicionamiento de este alojamiento en el mercado turístico. Ello contribuye a proteger los derechos de los consumidores […]".

protección de los consumidores y usuarios[31], bien jurídico comunitario que, no se olvide, ha fundamentado el establecimiento reglamentario de no pocos de esos requisitos de las viviendas turísticas[32] al amparo de su indiciaria naturaleza jurídica de "razón imperiosa de interés general"[33], propiciando así su impugnación en vía contencioso-administrativa[34].

Cierto es, no obstante, que unos y otros derechos —generales (*ex* legislación de consumidores/usuarios) o especiales (*ex* normativa turística), *ex lege* (ley turística) o *ex decretum* (reglamento de viviendas de uso turístico)— pueden reconducirse en esencia a "cuatro" derechos básicos de los usuarios turísticos, enunciados con carácter general en los apartados a), b), d) y f) del artículo 8.1 del TRLGDCU: 1.— la salud y la seguridad personal de los consumidores/usuarios; 2.— sus legítimos intereses económicos y sociales; 3.— la información previa al ejercicio de esos derechos; y 4.— los procedimientos eficaces de protección de sus derechos, protección judicial o administrativa. Y es precisamente este derecho a la tutela administrativa el que, especialmente referido al ámbito local, constituye la justificación misma de este estudio.

Así, es preciso subrayar que la protección administrativa de los derechos de los consumidores/usuarios —y, por tanto, los derechos de los usuarios de las viviendas de uso turístico— que establece la legislación

31. Precisamente ha sido este bien jurídico constitucional el que ha fundamentado esos deberes empresariales/derechos del usuario de la vivienda turística en la generalidad de los decretos, apreciándose incluso una cierta regulación reglamentaria de este bien jurídico protegido como modulación o limitación al ejercicio del derecho de la libertad de empresa y el derecho a la propiedad privada, como ya subrayara Rodríguez Portugués (2021: 102): "[…] La regulación del ejercicio no debe atender sólo, por tanto, a los intereses de los empresarios. Dicha regulación será el resultado de la conjugación de esos intereses con los de los demás agentes del mercado, […] Así lo evidencia —es sólo un ejemplo entre muchos posibles— el Decreto asturiano 48/2016, de viviendas vacacionales. En él, casi todos los deberes que se imponen al propietario o empresa comercializadora de las viviendas en cuestión están al servicio de este objetivo: desde las instalaciones y equipamientos mínimos (suministro de agua, calefacción, botiquín…) hasta los tipos y dimensiones mínimas de las diferentes estancias de las viviendas, pasando por la publicidad de los precios, la claridad en la facturación o el régimen de reservas y cancelación […]".

32. Así lo han analizado recientemente Román Marquez (2022: 27 y ss.), comentando la doctrina anterior sobre el tema, y Ceballos y Pérez (2021: 395-396).

33. Lo contempla la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio ("Ley Paraguas"), en su artículo 3.11, debiendo asimismo aplicarse el test de proporcionalidad en los términos dispuestos principalmente en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), imponiendo explícitamente el deber de motivar la necesidad y la proporcionalidad de "cualquier límite o requisito" que se establezca respecto del acceso a una actividad económica o su ejercicio, especificando el *favor libertatis* inherente a esa debida proporcionalidad de la restricción que se pretenda imponer.

34. Un específico y exhaustivo análisis de la doctrina jurisprudencial sobre este motivo de impugnación en relación con los decretos madrileño y castellanoleonés lo ha realizado Rebollo Puig (2021: 325, 329-330).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

turística está integrada esencialmente por las siguientes modalidades de actividad administrativa: a) el servicio público de información y asesoramiento específico[35]; b) la actividad de mediación administrativa para la resolución del conflicto entre empresa turística y turista; c) el arbitraje administrativo para la resolución de ese conflicto[36]; d) la actividad administrativa inspectora, y e) la potestad sancionadora de la Administración pública[37]; además, ya interesa anticipar que la legislación turística tipifica un especial derecho instrumental protector de los derechos de los usuarios, constituyendo su ejercicio el presupuesto formal instituido específicamente para iniciar la Administración la generalidad de esas modalidades de actividades administrativas protectoras: la llamada Hoja de Queja y Reclamación (HQR)[38].

35. Debe advertirse que las llamadas oficinas de turismo o de información turística previstas en la legislación turística no tienen como función la asistencia al turista en la protección de sus derechos, sino la función o actividad de informar y asesorar a los turistas en relación con los recursos o servicios turísticos del territorio donde ejercen sus competencias las oficinas. Es, así, un "servicio público" de información y orientación turística, no protector del usuario turístico, como se infiere de la regulación reglamentaria específica de estos órganos, ya que la mayoría de las leyes turísticas no son muy explícitas, con algunas excepciones como son, por ejemplo, la ley cántabra en su artículo 32 ("1. Para facilitar al usuario de forma habitual, profesional y técnica, información relacionada con el alojamiento, transporte, servicios turísticos, espectáculos, excursiones, monumentos, fiestas, actividades culturales u otras actividades relativas al turismo y al ocio, existirán oficinas de turismo de la Comunidad, que, al objeto de mejorar la información, deberán estar centralizadas en un único censo. 2. Como apoyo y en colaboración con las Oficinas de Información Turística de la Comunidad, podrán actuar las Oficinas de Información Turística municipales y los Centros de Iniciativas Turísticas"), la ley castellanomanchega en su artículo 42 ("1. La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a través de sus Oficinas de Turismo, facilitará al usuario de forma habitual información relacionada con el transporte, alojamiento, servicios, monumentos, espectáculos y otras actividades relativas al turismo y ocio") y la ley catalana en su artículo 59 ("1. Tienen la consideración de oficina de turismo las dependencias abiertas al público que ofrecen orientación a los usuarios turísticos a través de un apoyo global a su estancia y les facilitan información y prestaciones relacionadas con el alojamiento, el transporte, los servicios, los espectáculos y las demás actividades relacionadas con la cultura y el ocio").

36. También incluye las actividades administrativas de mediación y de arbitraje en la vía administrativa protectora de los usuarios turísticos Torrejón López (2017: 184), aunque no refiere la actividad informativa y de asistencia previa.

37. Han analizado detalladamente el régimen de una y otra potestad administrativa turística Sanz Domínguez (2017) y Sánchez Sáez (2008); y específicamente refiriéndose a las viviendas de uso turístico, Montoya y Fernández (2018) y Guillén Navarro (2015: 137-139).

38. En otras palabras, aunque esos modos de actuación administrativa pueden tener lugar sin la previa formulación de la HQR, la normativa contempla este acto jurídico del administrado-turista como el "presupuesto procedimental" idóneo para ejercer la Administración una u otra acción protectora. La queja/reclamación del usuario turístico constituye así un acto jurídico de naturaleza mixta y compleja, con funcionalidades y finalidades diferenciadas: 1.— podrá ser una solicitud de acceso a una actividad administrativa prestacional (el servicio de información y asistencia); 2.— podrá ser una solicitud de la actividad administrativa mediadora; 3.— podrá ser también el "objeto procesal" del arbitraje administrativo solicitado posteriormente por el usuario; 4.— y finalmente, podrá ser la denuncia administrativa previa a la actividad administrativa inspectora o/y la sancionadora.

2. La protección de los derechos de los usuarios de las viviendas de uso turístico por la Administración local

2.1. Las competencias de las entidades locales en defensa de los usuarios turísticos. En especial, las competencias municipales

2.1.1. Las competencias locales turísticas: ¿incluyen la protección administrativa de los usuarios?

Como es sabido, la Constitución no atribuye materias o competencias a favor de las Administraciones locales, es decir, no dispone listado alguno como, en cambio, sí establece a favor de las comunidades autónomas en los artículos 148.1 y 149.1. Esto es, las competencias locales las establece el legislador —estatal o/y autonómico— competente para regular cada materia, que, en virtud de los intereses locales presentes en ella y por imperativo de la autonomía local constitucionalmente garantizada (artículos 140 y 141), ha de atribuir las suficientes competencias administrativas a las entidades locales. Así lo dispone la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) en su artículo 2, garantizando aún más esa debida asignación de competencias —en su función de norma básica que es—, al establecer un listado de materias de competencias propias de los municipios, obligando de esta forma al respectivo legislador sectorial competente en la materia a atribuir en la ley sectorial las competencias locales precisas y adecuadas. Ciertamente, el artículo 25.2 de la LRBRL formula una relación de las materias o los sectores en los que, por hallarse implicados intereses locales, deben producirse necesariamente atribuciones legislativas de competencias propias municipales; y entre estas competencias de los municipios la norma incluye ciertas competencias específicamente sobre la materia turística —"h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local"—[39], apreciándose así que el turismo es, sin duda, una materia administrativa de interés local[40].

39. Por otra parte, recuérdese que el mismo artículo 25.2 de la LRBRL establece no pocas competencias municipales que inciden o afectan al turismo: protección y gestión del patrimonio histórico, ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante, protección de la salubridad pública, promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre, promoción de la cultura y equipamientos culturales, etc. Así lo ha subrayado también Fernández Ramos (2017: 61), especialmente atendiendo al elemento territorial: "[…] Pero, sobre todo, debe destacarse el hecho de que el territorio es un elemento fundamental de la política turística, puesto que va a ser en el ámbito territorial de un municipio donde el turista va a proveerse de todos los servicios, ya sean de naturaleza pública o privada, que conforman el producto turístico, lo cual otorga una especial posición a las entidades locales debido a su papel determinante en el urbanismo".

40. Los municipios también podrán ejercer ciertas competencias turísticas delegadas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 27.3 de la LRBRL, las previstas en el apartado j), que es

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

Nada nuevo aportan las leyes autonómicas de régimen local (ni las de regímenes especiales[41]) sobre estas competencias turísticas de las Administraciones locales[42], debiendo acudirse necesariamente a la normativa sectorial turística; es decir, las leyes de turismo serán las normas atributivas de las competencias específicamente turísticas de las entidades locales en cada comunidad autónoma[43], leyes que no destacan precisamente por su carácter municipalista o meramente local[44], como ya resaltara la doctrina[45].

Más concretamente, la mayoría de las leyes turísticas solo menciona las competencias turísticas de los municipios, siendo muy pocas las normas que explícitamente mencionan otras entidades locales competentes en turismo[46]. No debe extrañar, pues, que las leyes de turismo, en general, se

"Promoción y gestión turística". Por otra parte, la misma LRBRL, en su artículo 30, ya prevé que la legislación autonómica establezca regímenes turísticos específicos para los municipios en cuyos términos municipales prevalezcan, entre otras, las actividades turísticas.

41. Así lo expone Bauzá Martorell (2016: 198-200) en relación con la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca.

42. La generalidad de estas leyes se limita meramente a incluir el turismo entre las competencias municipales, aunque algunas sí contemplan el régimen especial de los municipios turísticos (artículos 90-92 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia; artículo 41 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid; artículos 46-47 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia,...). Excepción singular se aprecia en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LAULA), en cuanto que en su artículo 9.16 sí especifica las competencias de promoción del turismo: "a) La promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés. b) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía. c) El diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia".

43. Especialmente crítico con la laxitud de estas atribuciones competenciales se ha manifestado Melgosa Arcos (2011: 1172): "[...] Si analizamos las Leyes de Turismo de las distintas Comunidades Autónomas en primer lugar nos llama la atención que, con carácter general se ha incumplido el mandato establecido en el art.25.2 LRBRL, puesto que en una buena parte de los casos el legislador autonómico ha omitido la atribución de competencias a las Corporaciones locales; o cuando se ha realizado, salvo honrosas excepciones, se ha hecho sin la contundencia ni la imaginación suficiente [...]".

44. Es más, como ha subrayado Fernández Ramos (2017: 62), "un bloque de las leyes turísticas autonómicas obvió cualquier referencia a la posible atribución de responsabilidades en las entidades locales contraviniendo la legislación básica de régimen local, Baleares (Ley 2/1999, de 24 de marzo), Castilla-La Mancha (Ley 8/1999, de 26 de mayo), Extremadura (Ley 2/1997, de 20 de marzo), Madrid (Ley 1/1999, de 12 de marzo), Murcia (Ley 11/1997, de 12 de diciembre) y la Rioja (Ley 22001, de 31 de mayo)", y "otro bloque de leyes, optó por establecer las competencias de todas las administraciones públicas implicadas en la materia, incluidas las entidades locales, Aragón (artículos 13 y 14 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero), Asturias (artículo 6 de la Ley 7/2001, de 22 de junio), Canarias (artículos 6 y 7 de la Ley 7/1995, de 6 de abril), Cantabria (artículo 6 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo), Castilla y León (artículos 7, 8 y 9 de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre), Cataluña (artículos 68, 70 y 71 de la Ley 13/2002, de 21 de junio)".

45. Razquin Lizarraga (1999: 43-48), Melgosa Arcos (2011: 1172-1173), Bouaza Ariño (2013), Tudela Aranda (1999: 119), Martínez Pallarés (2005: 75-76) y Corchero Pérez (2011: 154).

46. Así, por ejemplo, la Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña, se refiere genéricamente en su artículo 66.1.c) a "las Administraciones locales territoriales *distintas de los Ayuntamientos*", admitiendo una pluralidad de entidades locales turísticas; en cambio, la Ley

limiten a enunciar las competencias propias de las provincias, a semejanza de lo dispuesto en la legislación de régimen local[47]; tan solo en algunas leyes turísticas se pueden apreciar otras competencias más específicas, como es el caso de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, cuyo artículo 4, tras disponer numerosas competencias propias y comunes de las provincias en esta materia[48], incluye dos más singulares: "e) El impulso y orientación de los Consorcios o Patronatos provinciales de Turismo", y "f) La aprobación de los planes de desarrollo turístico de ámbito provincial"[49].

7/2011, de 27 de octubre, del Turismo de Galicia, en su artículo 3.1.c) incluye una mención más específica y estricta ("las entidades locales *supramunicipales*"); y mencionando ya los *nomen iuris* de ciertos entes locales de ámbito supramunicipal, destacan el Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón, que se refiere a "las *comarcas*" (artículo 5.1) y la Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo en Canarias, cuyo artículo 4.1.b) alude a "los Cabildos Insulares".

47. No obstante, obsérvese que el artículo 36.1 de la LRBRL ni siquiera menciona, entre otras materias, al turismo entre las competencias propias de las provincias, y pese a ello, estos entes locales han ejercido ciertas competencias de fomento turístico al amparo de una interpretación expansiva de la competencia cooperativa dispuesta en su actual apartado d) y el originario apartado e), como ha resaltado (y justificado) Fernández Ramos (2017: 61): "Por su parte, respecto a las Diputaciones Provinciales, aun cuando en la versión original de la LRBRL no se mencionaba expresamente el turismo, la referencia general, al 'fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia' —art. 36.1.e)—, se entendió tempranamente que fundamentaba una acción de fomento y promoción del turismo en la provincia, cuya más evidente manifestación ha sido la generalización en buena parte del país de los llamados patronatos provinciales de turismo. Y la adición por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de la competencia provincial relativa a la 'cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito' —art. 36.1.d)—, vino a reforzar este papel de las Diputaciones Provinciales, debido a la innegable vinculación del fomento y promoción del turismo con el desarrollo económico local. De hecho, uno de los objetivos principales en materia de desarrollo local es fomentar la diversificación de actividades económicas, para no depender en exclusiva de las rentas derivadas de las explotaciones agrarias, y para ello una de las medidas más extendidas es justamente el fomento del turismo rural".

48. "a) La promoción turística de la provincia, en coordinación con los municipios. b) La coordinación de las acciones de promoción y fomento del turismo que desarrollen los municipios comprendidos en su ámbito territorial, sin perjuicio de las competencias establecidas en el artículo 5.b) de la presente ley. c) El desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de la provincia y la coordinación de las acciones que en la materia realicen los municipios que la integran. d) El asesoramiento y apoyo técnico a los municipios de su ámbito territorial en cualquier aspecto que mejore su competitividad turística […]".

49. También merece citarse la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del Turismo de Extremadura, al atribuir su artículo 5 a las diputaciones provinciales una competencia participativa en el ejercicio de una competencia autonómica —"e) La participación en el proceso de elaboración de los planes de ordenación y promoción turística de Extremadura"—, así como las competencias colaborativas en sus apartados f) y g), esto es, respectivamente, tanto con la Administración estatal, autonómica y locales "para la promoción de zonas y recursos comunes", como "con el sector privado y social en cuantas actuaciones fueren de interés para el fomento y promoción de la actividad turística", y, "en particular, el asesoramiento técnico a las pequeñas y medianas empresas para la puesta en funcionamiento de nuevas actividades turísticas".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

Sin embargo, en las leyes turísticas de las comunidades autónomas en cuyos ordenamientos de régimen local las comarcas tienen unas competencias propias relevantes (especialmente, 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), las competencias que expresamente les atribuyen las leyes de turismo son numerosas[50], incluyendo, así, competencias turísticas características de las provincias[51], además de otras competencias similares o equiparables a las municipales, o incluso a las autonómicas. En efecto, aparte de las competencias típicamente provinciales de poder prestar servicios o realizar obras, con carácter complementario de los servicios y las obras municipales (artículo 70.2.c de la ley catalana), o prestar la asistencia necesaria a los municipios para la conservación de los recursos turísticos (artículo 13.2.i de la ley aragonesa), las comarcas de estas comunidades autónomas tienen otras competencias más propias de entidades territoriales primarias o entidades municipales, como son la mayoría de las asignadas en el artículo 70.1 de la ley catalana[52], o, incluso,

50. También ha destacado estas atribuciones competenciales comarcales Martínez Pallarés (2005: 76-77).

51. Igualmente la Ley castellanoleonesa, en su artículo 5, atribuye estas habituales competencias "provinciales" a sus comarcas: "Las Comarcas de la Comunidad de Castilla y León, legalmente reconocidas, ejercerán las siguientes competencias en materia de turismo: a) La promoción turística de la comarca, en colaboración con los municipios que la integran. b) La coordinación de las acciones de promoción y fomento del turismo que desarrollen los municipios comprendidos en su ámbito territorial. c) El desarrollo de la política de infraestructuras turísticas de la comarca y la coordinación de las acciones que en la materia realicen los municipios que la formen. d) El impulso y orientación de los Consorcios o Patronatos comarcales de Turismo. e) La aprobación de los planes de desarrollo turístico de ámbito comarcal [...]".

52. "Corresponden a los Consejos comarcales, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones: a) La declaración de recursos turísticos de interés comarcal, la protección y el fomento de estos recursos y, si procede, la iniciativa para que sean declarados recursos turísticos esenciales. b) La coordinación de los municipios de la comarca, si obtiene la declaración de comarca de interés turístico o si más de uno de los municipios que la integran obtiene la de municipio turístico, en los términos establecidos por la legislación de régimen local. c) La colaboración en las iniciativas emprendidas por la Administración de la Generalidad para promover la imagen de Cataluña como marca turística. d) La promoción de los recursos turísticos de la comarca. e) La iniciativa para obtener la calificación de comarca de interés turístico o las denominaciones geoturísticas que coincidan con su ámbito territorial. f) La creación y el sostenimiento de la correspondiente oficina comarcal de información turística, que tienen carácter obligatorio en el caso de que la comarca sea declarada de interés turístico, y potestativo en los demás casos. g) La emisión de informes en relación a las solicitudes presentadas por los municipios de su ámbito territorial para convertirse en municipios turísticos. h) La participación en el proceso de elaboración del Plan de turismo de Cataluña. i) El ejercicio de las competencias turísticas que les delega o les asigna la Administración de la Generalidad, de acuerdo con lo establecido por la legislación de régimen local". Y el artículo 13.2 de la ley aragonesa tipifica algunas similares competencias, añadiendo otras propias: "Corresponden a las comarcas, en todo caso, las siguientes competencias sobre turismo: [...] b) La elaboración y aprobación del plan de dinamización turística comarcal, respetando las directrices de los recursos turísticos de la Comunidad Autónoma. f) La emisión de informe sobre la declaración de actividades de interés turístico de Aragón, en los

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

ciertas competencias características de las Administraciones turísticas autonómicas, como son algunas de las atribuidas por el artículo 13.2 de la ley aragonesa, en orden, principalmente, al control de las actividades y los establecimientos turísticos (registro, inspección, sanción).

En cambio, las leyes turísticas que atribuyen competencias a favor de entidades supramunicipales distintas de las comarcas se limitan a enunciar competencias típicamente provinciales. La ley gallega (artículo 6.1) tipifica como competencias turísticas la promoción de los recursos turísticos en coordinación con los entes locales y la Administración autonómica (apartado a), así como el asesoramiento y apoyo técnico a los entes locales de su ámbito territorial "en cualquier aspecto que mejore su competitividad turística" (apartado b)[53]. En esta línea también se sitúa el artículo 6 de la ley canaria, al disponer las competencias turísticas de los cabildos insulares.

Y centrándonos ya en las competencias turísticas de los municipios, llaman la atención las escasas competencias atribuidas por las leyes de turismo, así como la falta de homogeneidad de estas competencias municipales. La mayoría de las leyes turísticas enuncian esas competencias municipales, pero otras solo remiten a las atribuidas por la ley autonómica de régimen local[54]; mientras que unas leyes se limitan a disponer la competencia de promoción del turismo local[55] (y, en su caso, otras asimiladas)[56], otras atribuyen algunas competencias muy distintas a favor de los municipios, como, son, por

términos establecidos reglamentariamente. [...] j) La colaboración con el sector privado y social en cuantas actuaciones fueren de interés para el fomento y promoción de la actividad turística. En particular, el asesoramiento técnico a las pequeñas y medianas empresas turísticas para la puesta en funcionamiento de nuevas actividades turísticas".

53. También contiene una competencia participativa, pero condicionada a la discrecionalidad de la Administración de la comunidad autónoma: "d) La contribución, a instancia de la Administración autonómica, a la formulación de los instrumentos de planificación turística".

54. Es el caso singular de Andalucía. La Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo, en su artículo 4.1, dispone: "1. Son competencias propias de los municipios en materia de turismo las determinadas en el artículo 9.16 de la Ley 5/2010, de 11 de junio", esto es, las atribuidas explícitamente por la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), que se reconducen a la llamada "Promoción del turismo"; cierto es, sin embargo, que este precepto tipifica una concepción amplia de esta actividad administrativa de las Administraciones turísticas, que incluye no solo la competencia de la promoción *stricto sensu* —"la promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés", establecida en el apartado a)—, sino además otras funciones públicas dudosamente equiparables, como son las dispuestas en los apartados siguientes de la norma —"b) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía. c) El diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia"—.

55. Es el caso de la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo, del País Vasco, cuyo artículo 5.3 dispone: "Corresponde a los municipios la gestión y promoción del turismo local".

56. Así, por ejemplo, el artículo 6 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria (asimismo, el artículo 9 de la Ley castellanoleonesa) prescribe la competencia de la *promoción* de los recursos y productos turísticos, pero también *el fomento* de las actividades turísticas. Y en términos similares lo prevé el artículo 14 de la Ley aragonesa: "b) La promoción de los recursos turísticos existentes en el término municipal, en el marco de pro-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

ejemplo, las inherentes a la llamada actividad administrativa de limitación u ordenación administrativa de las actividades turísticas[57]; finalmente, otras leyes asignan numerosas competencias turísticas a las entidades locales, comprendiendo la generalidad de las modalidades de la actividad administrativa (limitación, fomento, prestacional y planificadora)[58], aunque prevaleciendo las funciones propias de la actividad administrativa limitadora[59].

Por tanto, solo una absoluta minoría de las leyes turísticas se refieren a competencias municipales de *defensa* de los derechos de los usuarios

moción de Aragón como destino turístico integral. c) El fomento de las actividades turísticas de interés municipal".

57. Así, el artículo 14.a) de la Ley de Aragón encomienda "la protección y conservación de sus recursos turísticos, en particular del patrimonio natural y cultural [...]" (también los artículos 9 de la Ley de Castilla y León y 6 de la Ley de Cantabria recogen esta competencia de tutela turística), y "el otorgamiento de las licencias municipales en relación con las empresas y establecimientos turísticos".

58. La intervención o actuación administrativa en el sector turístico es —como suele ser habitual en otros sectores económicos, en particular, y en la generalidad de las actividades de los particulares, en general— muy numerosa y muy heterogénea. No se trata solo de que la Administración turística realiza un elevado número de actividades, sino que la diversidad material de estas es notable. La Administración pública actúa a veces favoreciendo a los sujetos turísticos, y otras veces perjudicándoles; dicta, así, actos administrativos favorables o concediendo/reconociendo derechos, y dicta también actos administrativos de gravamen o restrictivos de la actividad de empresas y usuarios turísticos: la Administración, bien concede subvenciones a empresas turísticas y otorga premios y galardones a profesionales del sector, bien impone sanciones a empresarios turísticos, inspecciona sus establecimientos, les dicta órdenes, o bien informa y asesora a empresarios y turistas o, incluso, en ocasiones media y resuelve los conflictos entre ellos; y finalmente, la Administración turística también actúa como un peculiar empresario turístico, prestando ciertos servicios turísticos a los usuarios (alojamiento...) a cambio de un precio... Y todas estas actividades de la Administración turística presentan entre sí algunas semejanzas y bastantes diferencias. La incidencia de unas y otras sobre los turistas y los empresarios/profesionales del sector es, como puede observarse, muy distinta. Es preciso ya diferenciar estas actividades de la Administración turística local.

59. Relevantemente, la Ley de Cataluña, por cuanto su artículo 68 enuncia nueve competencias específicas: "Corresponden a los ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones: a) La promoción y la protección de los recursos turísticos de interés municipal. b) La declaración de los recursos turísticos de interés local y, si procede, la iniciativa para que sean declarados recursos turísticos esenciales. c) El otorgamiento de las autorizaciones, las licencias y los permisos que les corresponde aprobar de acuerdo con la legislación vigente. c bis) La comunicación en el Registro de Turismo de Cataluña de las altas y bajas de la actividad de los establecimientos de alojamiento turístico. d) La elaboración de los instrumentos de planeamiento que tienen atribuidos de acuerdo con la legislación vigente. e) El ejercicio de la función inspectora sobre las actividades turísticas que se lleven a cabo dentro de su término municipal, que incluyen los servicios de comercialización presencial o telemática de estas actividades, y el ejercicio de la potestad sancionadora sobre este mismo ámbito, en coordinación, en ambos casos, con la Administración de la Generalidad. f) La promoción del otorgamiento de denominaciones geoturísticas a los ámbitos territoriales en los que se hallan incluidos y la promoción de la declaración de interés turístico de lugares, bienes o servicios localizados dentro de su término municipal. g) La prestación, en el caso de los municipios turísticos, de los servicios mínimos que establece el artículo 19. h) La participación en el proceso de elaboración del Plan de turismo de Cataluña [...]". Y en términos parecidos se atribuyen también en la Ley de Galicia (ocho competencias en su artículo 5) y la Ley de Extremadura (once competencias en su artículo 6).

turísticos[60]; y son aquellas leyes de turismo que, bien atribuyen competencias propias de la actividad administrativa supervisora de los deberes de las empresas turísticas (y en este sentido, protectoras de los derechos de los usuarios turísticos presupuestos constitutivos de esos deberes legales), bien atribuyen la competencia de información y asesoramiento al turista en cuanto al ejercicio de sus derechos, o bien les reconocen ciertas competencias sobre el ejercicio del derecho de reclamación del usuario contra las empresas turísticas y, por ende, tutelando así la Administración municipal este derecho instrumental del usuario.

En primer lugar, la casi totalidad de las leyes de turismo no establecen competencias propias municipales referentes a potestades administrativas supervisoras del cumplimiento de los derechos de los usuarios turísticos por parte de las empresas[61]. Solo la ley catalana, en su artículo 68.e), atribuye expresamente a los municipios la titularidad de las potestades inspectora y sancionadora "sobre las actividades turísticas que se lleven a cabo dentro de su término municipal, que incluyen los servicios de comercialización presencial o telemática de estas actividades"[62].

En cuanto a las competencias informativas y asesoras de los derechos de los turistas, tampoco las leyes turísticas autonómicas tipifican competencia municipal alguna[63].

60. Singularidad se aprecia en el artículo 5 de la Ley gallega, en cuanto que atribuye a sus municipios una cierta competencia colaborativa en el ejercicio de esta competencia protectora del usuario turístico: "Corresponden a los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones: [...] h) La colaboración con la Xunta de Galicia en la protección de los derechos de las usuarias y usuarios turísticos".

61. Esta importante competencia administrativa turística garantizadora de los derechos de los usuarios está, pues, residenciada en las Administraciones turísticas autonómicas.

62. Así, puede apreciarse una relevante municipalización de la policía turística en Cataluña, al tener atribuido el municipio no un mero ejercicio delegado de las potestades inspectora y sancionadora (una competencia delegada por la Generalitat), sino una auténtica competencia municipal propia que representa un régimen excepcional en el seno de las actuales leyes turísticas autonómicas. Cierto es que el artículo 68.e) impone la "coordinación" —tanto en el ejercicio municipal de la potestad inspectora turística como en el de la potestad sancionadora turística— con la Administración de la Generalitat; pero este mandato es una exigencia de los principios constitucionales (y legales) propios de las relaciones interadministrativas, y no una competencia administrativa *stricto sensu*.

63. Y lo más sorprendente es que tampoco suelen atribuir esta competencia a la Administración autonómica. Excepción relevante presenta la ley andaluza, que incluso prevé la creación de órganos administrativos específicos y exclusivos para la protección del turista. Su artículo 27 así lo dispone ("1. Con el fin de informar y proteger en sus derechos a las personas usuarias de los servicios turísticos, se crea la Unidad para la Asistencia al Turista"), incluso atribuyéndole ya específicas funciones administrativas en defensa de los derechos de los usuarios: "informar sobre los derechos que asisten a las personas usuarias de servicios turísticos y sobre la forma de presentar quejas y reclamaciones para hacerlos efectivos, intervenir para la solución de conflictos entre las personas usuarias y prestadores de servicios cuando sea requerido para ello por

ISBN: 978-84-125912-5-5

Por último, si bien es cierto que la generalidad de las leyes de turismo incluye expresamente el derecho a reclamar en el listado de derechos de los usuarios turísticos, solo una minoría establece una mínima regulación —en la propia Ley[64] o/y en un reglamento ejecutivo[65]— de este esencial derecho, y, asimismo, una esencial regulación de la protección administrativa, garantizando su ejercicio frente a la empresa turística; pero esa regulación reglamentaria no contempla competencias de las Administraciones locales.

Por todo lo anterior, el régimen competencial habilitante de la protección de los derechos de los usuarios turísticos por parte de las corporaciones locales no está efectivamente tipificado en la legislación turística, debiendo, pues, acudirse a las competencias locales en materia de consumidores y usuarios para justificar la protección local de esos derechos turísticos.

2.1.2. Las competencias locales en defensa de los consumidores y usuarios. Una primera aproximación general

El originario artículo 25.2.g) de la LRBRL atribuía expresamente a los municipios la específica competencia sobre "defensa de usuarios y consumidores", materia específica suprimida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, porque introduce un "nuevo" apartado i) —que sustituye a ese originario apartado g)—, sin incluir ya la materia defensa de consumidores/usuarios para referirse únicamente a "ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante". Por tanto, como competencia propia la Administración local solo tiene explícitamente atribuida, con carácter básico, la defensa de consumidores y usuarios inhe-

las partes afectadas, informar a los prestadores de servicios turísticos sobre buenas prácticas y mejora de los servicios y trasladar a la inspección turística las denuncias o quejas que pudieran ser constitutivas de infracción administrativa" (apartado 2). Sin embargo, pese a disponer su apartado 3 que "reglamentariamente se desarrollarán su estructura administrativa y su funcionamiento", esta regulación reglamentaria aún no se ha aprobado.

64. Es el caso de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, cuyo artículo 20 se refiere a las quejas y reclamaciones de los turistas, destacando el deber del establecimiento turístico de anunciar "en castellano, inglés, alemán y otro idioma a elegir" la existencia de las hojas de quejas y reclamaciones (apartado 2).

65. Es el caso de Canarias (Decreto 77/2022, de 7 de abril, que regula las características y el procedimiento de obtención de las hojas de reclamaciones y el procedimiento de tramitación de las reclamaciones, quejas y denuncias en materia turística), Castilla y León (Orden CYT/920/2021, de 18 de junio, que regula la hoja de reclamación en materia de turismo), Baleares (artículos 149-156 del Decreto 20/2015, de 17 de abril, de principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Illes Balears, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos) y Galicia (Decreto 148/2013, de 12 de septiembre, por el que se regulan el libro de visitas de la inspección turística y las hojas de reclamaciones de turismo).

rente a las materias locales referidas en el apartado i) y la enunciada en el apartado j): "Protección de la salubridad pública"[66]. Resulta obligado, pues, acudir, por un lado, a las leyes autonómicas de régimen local[67].

En segundo lugar, y sobre todo, las competencias locales sobre defensa general de consumidores y usuarios están establecidas en la legislación sectorial, que, en virtud de la doctrina constitucional sobre el sistema competencial estatal y autonómico en la materia defensa general de consumidores/usuarios (STC 15/1989, de 16 de enero, especialmente)[68], no será el TRLGDCU[69], sino las leyes autonómicas de protección de consumidores y usuarios, como asimismo subraya Guillén Caramés (2011: 2749).

66. Eso sí, el artículo 27.3.i) de la LRBRL cita como competencia delegable por el Estado y/o la comunidad autónoma el ejercicio de dos importantes potestades administrativas garantes del cumplimiento de los derechos de ciertos consumidores/usuarios: la "Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales".

67. En su mayoría continúan contemplando la materia de protección de consumidores y usuarios entre las competencias de sus municipios: así se prevé en el artículo 80.2.g) de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia; el artículo 20.1.j) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León; el artículo 42.2.g) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón; el artículo 33.1.g) de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, etc. Otras leyes autonómicas no la refieren, remitiéndose a las competencias municipales establecidas en la LRBRL (por ejemplo, el artículo 34 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja), y, en cambio, sí incluyéndola expresamente entre las competencias de las comarcas —el artículo 361.3.i) de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, o el artículo 72.2.l) de la citada ley riojana—. Y destaca la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LAULA), por cuanto especifica y desglosa en funciones públicas determinadas la competencia atribuida en su artículo 19.15 sobre ordenación, planificación y gestión de la defensa y protección de personas usuarias y consumidoras: "a) La información y educación a las personas usuarias y consumidoras en materia de consumo, así como la orientación y el asesoramiento a estas sobre sus derechos y la forma más eficaz para ejercerlos. b) La información y orientación a las empresas y profesionales en materia de consumo. c) El análisis, tramitación, mediación o arbitraje, en su caso, de las quejas, reclamaciones y denuncias que presentan las personas consumidoras. d) La constitución, gestión, organización y evaluación de las oficinas municipales de información al consumidor de su ámbito territorial. e) El fomento, divulgación y, en su caso, gestión, del sistema arbitral de consumo, en colaboración con la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los términos previstos en la legislación vigente. f) La inspección de consumo y el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones localizadas en su territorio en las condiciones, con el alcance máximo y facultades establecidos en la normativa autonómica reguladora en materia de consumo. g) La prevención de situaciones de riesgo de ámbito municipal de las personas consumidoras y la adopción de medidas administrativas preventivas definitivas, cuando estas situaciones se materialicen en el ámbito estrictamente local y se puedan afrontar en su totalidad dentro del término municipal, o provisionales cuando excedan del mismo. h) La constitución, gestión, organización y evaluación de los puntos de contacto".

68. *Vid*., por todos, Rebollo e Izquierdo (2018: 1443-1445).

69. No contiene, por cierto, ninguna norma referente a las competencias locales, a diferencia de su antecedente, la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que sí atribuía a las corporaciones locales competencias específicas en su artículo 41; pero este precepto fue afectado por la doctrina de la STC 15/1989, y por tanto, habiendo asumido los estatutos de autonomía la competencia sobre la materia "defensa de los

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

Y un primer examen de esta legislación autonómica nos muestra la atribución generalizada a los municipios de importantes funciones públicas protectoras de los derechos de los consumidores y usuarios[70]; y lo hace, además, tipificando incluso la organización administrativa municipal (o a veces incluso supramunicipal) específica que debe crearse en ciertos municipios para ejercer buena parte de estas competencias: las llamadas oficinas municipales de información al consumidor (OMIC). Así, en primer término, la mayoría de las leyes encomienda a las OMIC la función de informar y asesorar a los consumidores/usuarios sobre sus derechos y su ejercicio efectivo, así como la función mediadora (y conciliadora) en los conflictos entre consumidores/usuarios y empresas, iniciados con las quejas y las reclamaciones presentadas por las personas consumidoras/usuarias. En segundo término, los municipios tienen también atribuida la función arbitral de esas controversias de consumo en los términos previstos en la normativa específica sobre el sistema arbitral de consumo. Finalmente, las leyes de defensa de consumidores y usuarios de las comunidades autónomas atribuyen a estas Administraciones locales las potestades inspectora y sancionadora en garantía específicamente de los derechos de los consumidores/usuarios en cada término municipal, aunque en ocasiones con distinto alcance y distintas condiciones en su ejercicio, como se verá.

2.2. La protección local de los derechos de los usuarios de las viviendas turísticas

Todo lo anterior nos muestra un diferente régimen de competencias municipales protectoras de los derechos de los usuarios turísticos según lo dispuesto en las respectivas leyes autonómicas turísticas y de defensa general de consumidores y usuarios. Así, primeramente, se aprecian unas comunidades autónomas dotadas no solo de la protección general dispensada por las leyes de consumidores/usuarios, sino también de la protección específica prevista en las leyes de turismo, esto es, un plus de protección, confirmán-

consumidores" al amparo del primer inciso del artículo 149.3 de la Constitución, y ejercido esta competencia aprobando sus respectivas leyes de protección de consumidores/usuarios, carecía ya de su originario valor supletorio.

70. No todas las leyes autonómicas en esta materia otorgan competencias propias a los municipios. Así, por ejemplo, la Ley 7/2014, de 23 de julio, de protección de las personas consumidoras y usuarias de las Illes Balears dispone en su artículo 93 que "la comunidad autónoma de las Illes Balears podrá delegar en los municipios competencias en materia de consumo, en los términos establecidos por la legislación de régimen local", si bien es cierto que en su artículo 47 admite la creación —"atendiendo a los criterios de eficacia y eficiencia"— de oficinas de información al consumidor de ámbito local, oficinas que tienen atribuidas en el artículo 48 las funciones públicas de información, asesoramiento y mediación entre consumidores y empresarios.

dose así la existencia de una primera división dual de regímenes protectores locales de usuarios turísticos en nuestro ordenamiento: régimen general (normativa de consumidores/usuarios) o régimen general y régimen especial (legislación turística). Y en segundo lugar, también se observan distintos grados de protección en los concretos regímenes establecidos en unas y otras leyes (turísticas y/o de defensa general de consumidores/usuarios), en cuanto que las competencias municipales atribuidas por los respectivos legisladores autonómicos, bien no incluyen todas las funciones públicas protectoras, o bien las incluyen con distintas condiciones, nivel o alcance.

Procede, pues, abordar estas competencias municipales protectoras de los derechos de los usuarios turísticos atribuidas por la legislación autonómica referida, ya sea la turística o ya sea la de defensa de consumidores/usuarios.

2.2.1. La actividad de información y asistencia al turista

Considerando la generalizada ausencia de estas competencias municipales en las leyes turísticas, se aplicará el régimen establecido en las leyes autonómicas de protección general de consumidores y usuarios[71]. Y esta normativa autonómica de defensa general no solo atribuye competencias informativas y asesoras a los municipios[72], sino que además, en ocasiones, establece incluso la organización primaria municipal competente para prestar esa actividad de servicio público[73]: la llamada "Oficina Municipal de Información al

71. Recuérdese que el artículo 17 del TRLGDCU ya impone un deber general a las Administraciones locales —y a todas las Administraciones competentes— de asegurar que los consumidores y usuarios "dispongan de la información precisa para el eficaz ejercicio de sus derechos", así como el deber de velar "para que se les preste la información comprensible sobre el adecuado uso y consumo de los bienes y servicios puestos a su disposición en el mercado".

72. Explícitamente lo dispone el artículo 97.1 de la ley andaluza de consumidores/usuarios: "Sin perjuicio de las competencias autonómicas, corresponde a los municipios andaluces velar en sus respectivos territorios por la protección de los consumidores y, en particular: a) La información y educación de los consumidores, estableciendo los cauces adecuados para ello, de acuerdo con las necesidades de cada localidad, pudiéndose contar para tal fin con la colaboración de las organizaciones o asociaciones de consumidores y usuarios".

73. Así ha sido calificada esta modalidad de actividad administrativa por Rebollo e Izquierdo (1998: 16) y Guillén Caramés (2011: 2749 y ss.); esto es, las oficinas de información al consumidor de titularidad pública (no las de titularidad privada, también previstas en la mayoría de las leyes autonómicas —Guillén Caramés, 2011: 2756-2757, 2760-2764—) realizan la típica actividad prestacional, en cuanto que la Administración ha asumido como propia la realización de la finalidad pública informadora/asesora a los consumidores, prestándola ella misma directamente mediante sus servicios administrativos, ofreciendo el "servicio público" de información, orientación y asistencia al consumidor/usuario. Y expresamente así la califica la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña en su artículo 126-10 ("1. Cualquier órgano u organismo de titularidad pública dependiente de una administración pública catalana que lleve a cabo tareas de información, orientación y asesoramiento a las personas consumidoras tiene la

ISBN: 978-84-125912-5-5

Consumidor"[74] (OMIC)[75]; es cierto, no obstante, que la normativa de consumidores/usuarios a veces condiciona su constitución al principio de eficacia administrativa[76] y "de mayor proximidad a los consumidores" (artículo 21.1 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de defensa y protección de los consumidores y usuarios de Andalucía, artículo 126-10.4 de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña…), principio este último que justificaría la preferencia de ciertos legisladores autonómicos por las oficinas de información al consumidor de ámbito municipal, y no por las oficinas de ámbito supramunicipal o provincial (relevantemente, Andalucía[77]) o, en su caso, por las oficinas de titularidad autonómica (Aragón)[78], a diferencia de otros legisladores que han priorizado absolutamente la existencia de oficinas de ámbito autonómico en sus respectivas leyes de consumidores/usuarios[79]. Eso sí, la Administración autonómica tiene atribuidas las funciones

consideración de servicio público de consumo en el ámbito de su demarcación territorial y de acuerdo con sus competencias").

74. Entre otras, la Ley 3/2019, de 22 de marzo, del Estatuto de las Personas Consumidoras en Castilla-La Mancha (artículo 102), la Ley 16/2006, de 28 de diciembre, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón (artículo 28), la ley andaluza (artículo 21), etc.

75. Menos intervencionista en la potestad autoorganizatoria local resulta ser la Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias, al limitarse su artículo 46.1 a una mera tipificación de la competencia local de información a los consumidores y usuarios, "y el establecimiento de oficinas y servicios de información al consumidor y usuario".

76. Así, por ejemplo, se aprecia en el artículo 21.2 de la ley andaluza cuando prioriza la creación de las OMIC en municipios con una población superior a 20 000 habitantes o en entidades supramunicipales, y no en todo municipio: "La Administración de la Junta de Andalucía fomentará especialmente la creación de Oficinas Municipales de Información al Consumidor: a) En las mancomunidades o agrupaciones de municipios. b) En todos los municipios capitales de provincia de la Comunidad Autónoma de Andalucía. c) En los distintos distritos municipales de las ciudades de más de cincuenta mil habitantes. d) En los municipios de más de 20.000 habitantes. e) En los municipios de alto grado de población flotante, en la forma en que se establezca reglamentariamente".

77. El artículo 22 de la ley andaluza es ilustrativo: "Las Diputaciones Provinciales, dentro de su ámbito territorial, podrán asumir la función de información y orientación a los consumidores en aquellos municipios donde no se dispongan de Oficinas Municipales de Información al Consumidor, pudiendo llevarlas a cabo en colaboración con las organizaciones o asociaciones de consumidores y usuarios". Además, en esta comunidad autónoma la ley no prevé la creación de oficinas de información en el seno de la Administración autonómica. En todo caso, ese papel secundario de las entidades locales no municipales también lo confirma el artículo 97 en sus apartados 2 ("Tanto la Administración autonómica como las Diputaciones Provinciales cooperarán con los municipios para que puedan ejercer adecuadamente sus competencias en la materia") y 3 ("Todas las actividades y competencias de los municipios en relación con la protección de los consumidores podrán desarrollarse por medio de fórmulas asociativas").

78. El artículo 28 de la ley aragonesa, si bien expresamente proclama el principio de mayor proximidad (apartado 1) e impone a los municipios con población superior a 5000 habitantes crear una Oficina Municipal de Información al Consumidor (apartado 3), impone también a las comarcas la constitución de la OMIC (apartado 4: "[…] Toda comarca contará con al menos una oficina comarcal de información al consumidor").

79. Es el caso de Baleares, cuya Ley 7/2014, de 23 de julio, de protección de las personas consumidoras y usuarias no es nada municipalista, sino más bien autonómicamente centralista, puesto

de coordinación de las oficinas de ámbito infraautonómico; así lo consagra amplia y relevantemente la ley andaluza[80], entre otras leyes autonómicas[81].

Las oficinas de información al consumidor de las entidades locales (OMIC, en su mayoría) tienen, pues, como función esencial y justificativa misma de su existencia, la prestación del servicio público informativo a los consumidores/usuarios (incluidos —no se olvide— los turistas) sobre sus derechos (y sus deberes)[82], comprendiendo también —y esto es aún más relevante— la asistencia o el asesoramiento más adecuado para su eficaz ejercicio. Y esta información, orientación y asistencia es individualizada y particularizada a cada consumidor/usuario que la solicite (Guillén Caramés, 2011: 2765), porque solo así será una eficaz acción administrativa protectora de los derechos de los consumidores y usuarios[83], protección

que, pese a la declaración generalizada del artículo 32.1 ("Las Administraciones públicas de las Illes Balears velarán para que los ciudadanos puedan [...] conocer sus derechos como consumidores y la manera de ejercerlos con responsabilidad [...]"), no atribuye competencias municipales propias y solo contempla en su artículo 93 las competencias municipales por delegación ("La Comunidad autónoma de las Illes Balears podrá delegar en los municipios competencias en materia de consumo, en los términos establecidos por la legislación de régimen local").

80. El artículo 22 atribuye a esta Administración la mera coordinación interadministrativa de las OMIC (y también su asistencia en el ejercicio de sus funciones), al disponerlo en su artículo 23: "La Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería competente en materia de protección a los consumidores, coordinará la labor de las Oficinas de Información al Consumidor de titularidad pública y podrá prestar a las mismas el apoyo técnico y económico necesario para su implantación y funcionamiento, en los términos que reglamentariamente se determine"; competencia de coordinación —que podrá traducirse en una planificación autonómica sectorial al amparo del artículo 100 ("1. [...], el Consejo de Gobierno podrá coordinar la actividad de la Administración local en materia de protección del consumidor mediante la aprobación de planes sectoriales en los que se fijen los objetivos y se determinen las prioridades de la acción pública en dicha materia. 2. Estos planes... en ningún caso podrán suponer menoscabo de las competencias que esta u otras leyes atribuyan a la Administración local")— concurrente asimismo con el principio de cooperación tipificado en la propia ley, en cuanto que instaura un órgano *ad hoc* al efecto en su artículo 99 ("1. Reglamentariamente, se creará la Comisión Interadministrativa de Cooperación de Consumo, como órgano de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración autonómica y las Corporaciones locales andaluzas en las materias reguladas en esta Ley").

81. El artículo 28.5 de la ley aragonesa así lo tipifica: "La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, a través del Departamento competente en materia de consumo, coordinará la labor de las oficinas de información a los consumidores de titularidad pública, prestando a las mismas el apoyo técnico necesario para su implantación y funcionamiento, en los términos que reglamentariamente se determinen". También lo contempla la ley canaria en sus artículos 45.1 y 47.

82. Aunque la generalidad de las leyes autonómicas de consumidores/usuarios solo refieren los derechos, salvo la ley catalana, que sí menciona derechos y deberes en su artículo 120-10.1.b), en no pocas ocasiones las OMIC deberán informar también de los deberes exigibles por los empresarios afectados por la consulta o la reclamación del consumidor/usuario.

83. La información general que también realizan las OIC mediante la elaboración de folletos informativos, comunicaciones y anuncios en sus webs, campañas de difusión en medios o redes de comunicación social, etc., cumple más bien una función preventiva y no estrictamente protectora de los derechos de los consumidores/usuarios.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

administrativa de asistencia individualizada[84] aún más necesaria cuando el consumidor tiene el *status* legal de "persona consumidora vulnerable"[85] y, por tanto, tiene derecho a un régimen protector cualificado que deben establecer también las Administraciones locales conforme demanda con carácter general el artículo 8.2 del TRLGDCU[86].

Se comprende así que no sea esta función informadora y asesora la única que tiene encomendada la OMIC; la generalidad de las leyes autonómicas de defensa de consumidores/usuarios atribuyen a las oficinas de información otras relevantes funciones públicas que exceden de la actividad de servicio público de carácter informativo-asesor que conforma su fin institucional mismo, funciones que en modo alguno pueden calificarse como actividad administrativa prestacional, presentando, por el contrario, una naturaleza jurídica propia de otras modalidades de la acción administrativa (específicamente, la actividad de mediación)[87] y, por tanto, normalmente atribuidas a otros órga-

84. La información que ha de facilitarse al consumidor/usuario ha de ser, pues, completa, adecuada y, por supuesto, comprensible para cada consumidor o usuario como requiere el artículo 17.1 del TRLGDCU, comprendiendo no solo los derechos sustantivos (y deberes, en su caso), sino también los derechos procedimentales y de defensa específicamente previstos acordes a la concreta relación de consumo acontecida, las acciones legales a las que tiene derecho; y no basta con una mera asistencia informativa, sino que, además, es obligado prestar la asistencia legal necesaria para el eficaz ejercicio de sus derechos (*ex* artículo 17.1 TRLGDCU), un primer asesoramiento básico recomendando iniciar una u otra vía de defensa (administrativa o judicial), sin incurrir así en el asesoramiento legal continuado del asunto o conflicto una vez ejercida una u otra acción legal, actividad profesional típicamente reservada a la abogacía (artículo 4 del Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española).

85. Así las define el artículo 3.2 del TRLGDCU: "Asimismo, a los efectos de esta ley y sin perjuicio de la normativa sectorial que en cada caso resulte de aplicación, tienen la consideración de personas consumidoras vulnerables respecto de relaciones concretas de consumo, aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad".

86. Específicamente, el artículo 8.1.f) exige la adopción de "procedimientos eficaces" para la protección de sus derechos.

87. No obstante esta diferente naturaleza y funcionalidad (en absoluto calificable como actividad de información y asistencia propia y característica de las OMIC), Guillén Caramés (2011: 2765-2779) las incluye también entre las "funciones típicas" que tienen atribuidas, limitando las "funciones atípicas" asignadas por algunas escasas leyes autonómicas a la función inspectora y la colaborativa con las asociaciones de consumidores/usuarios, funciones atípicas cuya atribución a las OMIC explícitamente critica porque "no casan bien con la finalidad de éstas deben realizar, según lo establecido por la legislación de consumo". Por el contrario, no las incluye el artículo 2.1. del Decreto 8/1999, de 4 de febrero, que regula el Registro de las Oficinas de Información al Consumidor y Usuario de la Región de Murcia ("A los efectos de la presente norma, se entiende por Oficina de Información al Consumidor y Usuario —OICU— aquella que ofrezca públicamente a los ciudadanos el servicio de información, ayuda y orientación a los consumidores y usuarios para el adecuado ejercicio de sus derechos, fundamentalmente atendiendo las consultas que realicen, así como indicando las direcciones y principales funciones de otros centros, públicos o privados, de interés para el consumidor y usuario").

nos administrativos en modo alguno prestadores de servicios informativos y orientadores a los ciudadanos (en nuestro caso los consumidores/usuarios).

2.2.2. La actividad de resolución alternativa de los conflictos de consumo turístico: mediación y arbitraje administrativo

La generalidad de las leyes turísticas no establece un régimen específico de mediación y arbitraje turístico[88], pese a contemplarlo explícitamente y remitir a su futura regulación en ocasiones[89]. Es decir, la mayoría de la legislación turística no contiene normas propias sobre la organización y el funcionamiento de una actividad arbitral turística, remitiendo íntegramente al sistema arbitral de consumo para la resolución extrajudicial de los conflictos entre empresa turística y turista[90], sistema establecido en la legislación estatal (TRLGDCU, Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, y Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo) e integrado por la actividad administrativa arbitral (y también por la previa actividad conciliadora-mediadora desempeñada por los propios organismos arbitrales), incluso contemplando las competencias de las entidades locales en los términos que referiremos.

a.– Mediación

En relación con la mediación/conciliación administrativa, es preciso subrayar que tampoco las comunidades autónomas que han aprobado una regulación específica de las quejas y reclamaciones de los usuarios turísticos (Canarias, Castilla y León, Baleares y Galicia, como ya indicamos) han dispuesto siempre una actividad administrativa mediadora tras la presentación de la

88. Algunas comunidades autónomas sí han establecido unas ciertas reglas mínimas en su Ley de Turismo, como se verá al abordar específicamente el arbitraje.

89. Es el caso de la ley turística catalana, por cuanto su artículo 32, pese a remitir al sistema arbitral de consumo en su apartado 1, en su apartado 2 expresamente habilita a la Administración de la Generalitat a "crear mecanismos de mediación o conciliación distintos del arbitraje de consumo, con el objetivo de que las empresas turísticas puedan utilizarlos voluntariamente para la resolución rápida y eficaz de los conflictos que las afecten". Asimismo, habilitan al reglamento para establecer el sistema de arbitraje turístico las siguientes leyes de turismo: ley extremeña (artículo 126.2), ley asturiana (disposición adicional tercera), ley cántabra (artículo 74) y ley madrileña (artículo 72).

90. Así lo hace el artículo 32.1 de la ley turística catalana ("1. Las administraciones turísticas han de fomentar la resolución de los conflictos que se produzcan entre las empresas y los usuarios de los servicios turísticos a través del arbitraje de consumo"). También remiten expresamente al arbitraje de consumo la ley de Castilla y León (artículo 14), la ley aragonesa (disposición adicional primera), la ley valenciana (artículo 80), la ley balear (artículo 17), la ley vasca (artículo 17)...

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

queja/reclamación ante la Administración pública turística[91], pese incluso a la habilitación expresa dispuesta en alguna ley de turismo[92], y, sobre todo, pese a las competencias autonómicas regulatorias de un sistema propio de la mediación administrativa en defensa de consumidores/usuarios[93] (y no meramente organizatorio, como acontece con el régimen del arbitraje de consumo, al ser regulado íntegramente por el Estado en virtud de sus competencias exclusivas)[94]. De esta forma, el procedimiento administrativo iniciado por estas quejas o reclamaciones de los turistas resulta ser más bien un procedimiento de naturaleza investigadora o inspectora[95], cuyo fin esencial es la comprobación administrativa de los hechos objeto de la queja/reclamación (un procedimiento administrativo, pues, previo, en su caso, a la incoación de procedimiento sancionador por esos hechos así denunciados)[96], y no tanto

91. La Comunidad Autónoma de Andalucía, pese a no tener esa reglamentación específica turística de las quejas y reclamaciones, podría establecer ese régimen especial de actividad de mediación turística al amparo del artículo 27 de su Ley de Turismo, en cuanto que, como ya avanzamos, prevé la llamada "Unidad para la Asistencia al Turista", a la que le atribuye específicamente la función de "intervenir para la solución de conflictos entre las personas usuarias y prestadores de servicios cuando sea requerido para ello por las partes afectadas"; sin embargo, doce años después de aprobarse la ley, el Consejo de Gobierno aún no ha aprobado el reglamento de constitución y funcionamiento al que expresamente remitía el propio artículo 27.3.

92. Es el caso de la Ley gallega, cuyo artículo 126.2 así lo prescribe: "La Administración de la Xunta de Galicia podrá crear mecanismos de mediación, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente sobre la materia".

93. Lo reconoce el mismo preámbulo del Real Decreto 231/2008: "[…] el papel de la mediación en el procedimiento arbitral, absteniéndose de regular este instituto de resolución de conflictos por congruencia con las competencias autonómicas sobre la materia". No es de extrañar, pues, que Cataluña aprobase una amplia regulación en el Decreto 98/2014, de 8 de julio, del procedimiento de mediación en las relaciones de consumo.

94. La disposición final primera del Real Decreto 231/2008 así lo dispone: "Esta norma se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1, 5.ª y 6.ª de la Constitución, que atribuyen al Estado las competencias exclusivas en materia de administración de justicia y de legislación procesal, respectivamente".

95. Nítidamente lo tipifica el Decreto 77/2022 de Canarias en su artículo 9: "1. Se acusará recibo de toda reclamación, queja o denuncia por el servicio competente en materia de inspección de turismo. […] 3. Si del contenido de la reclamación, queja o denuncia, se aprecian indicios de comisión de alguna de las infracciones tipificadas por la normativa turística aplicable, el órgano con competencias en materia de inspección ordenará las correspondientes actuaciones previas de comprobación […]".

96. Así lo dispone el artículo 155 del Decreto 20/2015 de Baleares ("1. Una vez recibido el original de la hoja de quejas, la Consejería de Turismo y Deportes o los consejos insulares, según los casos, […] 3. Formuladas las alegaciones […], la Consejería de Turismo y Deportes o el consejo insular competente, según los casos, puede iniciar el expediente sancionador correspondiente, que se tramitará de acuerdo con lo establecido en el capítulo III del título V de la Ley 8/2012, o acordar el archivo de las actuaciones. 4. La Consejería de Turismo y Deportes o el consejo insular competente, según el caso, tiene que comunicar a la persona usuaria de servicios turísticos el inicio y la resolución del expediente sancionador, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.4 del Decreto 14/1994, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento que se tiene que seguir en el ejercicio de la potestad sancionadora, o el archivo de las actuaciones a los efectos oportunos"). Más tímidamente lo refiere la Orden CYT/920/2021 de Castilla y León en su artículo 7 ("2. No apreciándose in-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

un procedimiento administrativo de resolución extrajudicial del conflicto acontecido[97].

Así, la actividad administrativa de mediación en las quejas/reclamaciones formuladas por los usuarios turísticos se rige por la normativa de defensa de consumidores/usuarios (y por la sucinta previsión contenida en el Real Decreto 231/2008), en especial por los decretos autonómicos reguladores, bien de la mediación *stricto sensu*, bien de las quejas y reclamaciones de los consumidores/usuarios cuando estas normas establecen esta modalidad de actividad administrativa para resolver la queja/reclamación. Ciertamente, estos reglamentos autonómicos reguladores de las hojas de quejas y reclamaciones en materia de consumo atribuyen a las Administraciones públicas competentes en defensa de consumidores/usuarios el ejercicio de la función pública de mediación-conciliación en los conflictos de consumo[98], concediendo también competencias a las entidades locales.

dicios de infracción, el órgano competente en materia de turismo acordará el archivo de la reclamación, informando al reclamante de las razones que motivan su archivo"). También lo prevé el artículo 9.4 del Decreto 77/2022 de Canarias, comunidad autónoma cuya Ley de Turismo ya contempla tímidamente en su artículo 20.4 la previa actuación inspectora ("[…] En todo caso, cuando la queja se formule directamente ante una Administración pública ésta extenderá recibo de la misma. Copia de todas las quejas y reclamaciones será trasladada a la inspección turística de la Administración autonómica").

97. Sin embargo, el Decreto 77/2022 de Canarias, pese a tipificarlo explícitamente como un procedimiento de inspección administrativa en su artículo 9, prevé también la naturaleza conciliadora *inter privatos* en el seno de ese procedimiento administrativo de investigación, al disponer su artículo 10 no solo que "se archivarán las reclamaciones, quejas o denuncias de cuyo contenido no se desprenda la existencia de hechos constitutivos de infracción administrativa" (apartado 1), sino además que "el desistimiento de la reclamación o de la denuncia, así como la avenencia entre las partes, darán lugar al archivo de la reclamación" (apartado 2). En similar sentido se expresa la Orden CYT/920/2021 de Castilla y León en su artículo 7, al disponer, tras referirse al ejercicio de la potestad sancionadora, que "[…] la avenencia entre las partes […] darán lugar al archivo de la reclamación" (apartado 3). También contempla esta dualidad funcional del procedimiento administrativo de la queja/reclamación del turista el Decreto 148/2013 de Galicia, en términos similares, en su artículo 13.3, refiriéndose al archivo de la reclamación por "la avenencia entre las partes", sin perjuicio de que "el órgano competente de la Agencia Turismo de Galicia podrá incoar de oficio el procedimiento sancionador si apreciara algún hecho constitutivo de infracción en materia de turismo".

98. También lo hacen las leyes autonómicas de defensa de consumidores/usuarios. Así, por ejemplo, la ley catalana (artículo 126-10.1, y artículos 132-1 a 132-4); la ley manchega, atribuyendo a las oficinas de información al consumidor la función mediadora en exclusiva (artículo 29.a) o "en colaboración con las asociaciones de consumidores" (artículo 29.b), y contemplando esta función pública en sus artículos 126 y 127; la Ley 2/2015, de 4 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor de Castilla y León (artículo 25.2.b); la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid (artículo 30); la Ley 6/2019, de 20 de febrero, del Estatuto de las personas consumidoras de Extremadura (artículo 30); la Ley 2/2012, de 28 de marzo, de protección general de las personas consumidoras y usuarias de Galicia (artículo 44), etc.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

En este sentido, especialmente ilustrativo es el preámbulo del Decreto 82/2022, de 17 de mayo, que regula las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía[99], justificando estas competencias municipales no obstante la tipificación que hace la propia Ley andaluza de consumidores al disponer unos singulares órganos administrativos mediadores de ámbito provincial y autonómico[100], funciones mediadoras, por cierto, también atribuidas con carácter accesorio a otros órganos de la Administración autonómica por su legislación de consumidores/usuarios[101]. En efecto, las oficinas municipales de información al consumidor "tramitan las reclamaciones y prestan a la persona consumidora y usuaria apoyo jurídico en la tramitación de estos expedientes; por último facilitan la solución de las controversias, alcanzando un alto número de acuerdos entre empresas y personas consumidoras y usuarias […]". Y no solo este decreto autonómico atribuye a los municipios esas específicas competencias sobre las quejas y reclamaciones de los consumidores/usuarios, sino que, además, les atribuye prioritariamente esa competencia mediadora, reconociendo solo a título supletorio esa competencia de las delegaciones territoriales/provinciales de la consejería competente

99. "[…] Y es que el análisis, la tramitación, la mediación o el arbitraje, en su caso, de las quejas, reclamaciones y denuncias que presentan las personas consumidoras y usuarias, son competencias propias de los municipios andaluces, de conformidad con el artículo 92.2.j) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, del artículo 9.15 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y de los artículos 97 y 98 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre".

100. Estos órganos administrativos mediadores son también órganos de carácter representativo y participativo, integrados por representantes de las organizaciones o asociaciones de consumidores, de las organizaciones empresariales y de las Administraciones públicas de Andalucía (autonómica y locales), y que, de conformidad con esa composición no burocrática, tienen atribuidas otras funciones públicas en materia de protección de consumidores/usuarios, propias de los órganos consultivos y de cooperación: el Consejo Andaluz de Consumo y los consejos provinciales de consumo (artículo 38). En todo caso, el Decreto 517/2008, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Andaluz de Consumo y de los Consejos Provinciales de Consumo, les asigna específicamente la función mediadora en su artículo 2, en los siguientes términos inequívocos: "Corresponden al Consejo Andaluz de Consumo las funciones que a continuación se enumeran, cuando se refieran a cuestiones que excedan del ámbito provincial, o cuando se eleven al mismo por los Consejos Provinciales de Consumo: […] b) Actuar como órgano de mediación a fin de instar el acuerdo entre las partes en los conflictos que puedan producirse en materia de consumo […]". En términos similares se expresa el artículo 16.d), atribuyendo la competencia mediadora a los consejos provinciales siempre que los conflictos de consumo "no excedan de su ámbito territorial de actuación", ámbito que se circunscribe "específicamente al ámbito provincial" (artículo 15.2). En todo caso, interesa subrayar que se trata de órganos adscritos a la Administración autonómica —el Consejo Andaluz, a la dirección general competente en materia de consumo (artículo 1.2), y los consejos provinciales, a las respectivas delegaciones provinciales de la consejería con las competencias en materia de consumo (artículo 15.2)—; y, lo que es aún más relevante, solo uno de los 9 miembros de cada consejo es representante de las entidades locales (artículos 3 y 18), confirmando el escaso carácter municipalista de esta organización mediadora.

101. El artículo 2.4 de la Ley 11/2004, de 19 de noviembre, de inspección de consumo de Galicia, encomienda al Servicio de Inspección de Consumo la función mediadora.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

en consumo[102], en la misma línea municipalista o local que la adoptada por alguna ley autonómica de defensa de consumidores y usuarios[103].

Eso sí, los decretos de las HQR no disponen un régimen uniforme de esa actuación administrativa mediadora de las OMIC. En unas comunidades autónomas (Andalucía, Cantabria…) la Administración pública solo podrá actuar cuando haya tenido lugar un previo proceso de conciliación entre consumidor/usuario y empresa[104]; solo cuando ese proceso *inter privatos* no haya resuelto satisfactoriamente la queja o reclamación formulada por el consumidor/usuario —es decir, no se haya alcanzado un acuerdo conciliatorio entre las partes dentro del plazo reglamentario previsto al efecto (10 días, 20 días, un mes, según el Decreto autonómico)— podrá la Administración iniciar su actuación mediadora de resolución extrajudicial del conflicto[105].

102. El mismo preámbulo lo justifica: Se adopta, así, "el criterio de la mayor cercanía a la persona reclamante. De esta manera, siempre que haya una Oficina Municipal de Información al Consumidor en el municipio de residencia habitual de la persona consumidora y usuaria, será ésta la competente para tramitar una reclamación, a tenor de las competencias propias en materia de consumo que ostentan las entidades locales andaluzas a las que se ha hecho referencia. En su defecto, corresponderá su tramitación a la Delegación Territorial o Provincial de la Junta de Andalucía competente en materia de consumo". Y en la misma línea se pronuncia el artículo 9.3 del Decreto 121/2013, de 26 de febrero, de las hojas oficiales de queja, reclamación y denuncia en las relaciones de consumo de Cataluña ("[…] En caso de que el organismo habilitado escogido sea un servicio público de consumo, la persona consumidora se dirigirá al servicio público de consumo del municipio donde está domiciliada o donde reside. Si el municipio donde está domiciliada o donde reside la persona consumidora no dispone de servicio público de consumo lo remitirá la oficina supramunicipal que proceda y, si no hay ninguna, a la Agencia Catalana del Consumo […]"). También prevé esa preferencia de la OMIC, aunque solamente referida al ejercicio de la actividad administrativa mediadora, el artículo 9.3 y 4 del Decreto 46/2009, de 10 de julio, de Hojas de reclamación o de denuncia en materia de consumo de Baleares, impidiendo la intervención de la Dirección General de Consumo hasta que la mediación efectuada haya fracasado.

103. Relevantemente, la ley catalana de consumo en su artículo 126-10.2, antes referido.

104. Así lo prescriben el artículo 7 del Decreto 21/2021, de 11 de febrero, que regula las hojas de reclamaciones en las relaciones de consumo de Cantabria; el artículo 9.1 y 2 del Decreto 46/2009, de 10 de julio, de Hojas de reclamación o de denuncia en materia de consumo de Baleares; el artículo 9.3 del Decreto catalán 121/2013,… Y muy explícito es el artículo 14 del Decreto 98/2014, de 8 de julio, sobre el procedimiento de mediación en las relaciones de consumo de Cataluña: "Antes de la solicitud de inicio de la mediación de consumo la persona consumidora debe haber presentado una reclamación previa a la empresa con quien ha tenido la relación de consumo. Transcurrido el plazo de un mes sin haber obtenido respuesta o en caso de respuesta no satisfactoria a las pretensiones formuladas se puede iniciar el procedimiento de mediación ante la entidad acreditada".

105. El preámbulo del Decreto andaluz así lo explicita: "El mecanismo de hojas de quejas y reclamaciones se estructura en dos fases: una primera que pretende, a través del formulario recogido en el Anexo I, la solución de los conflictos de consumo gracias a la negociación directa entre empresas y personas consumidoras y usuarias. Una segunda fase, ya administrativa, en la que la Oficina Municipal de Información al Consumidor o, en su defecto, la Delegación Territorial o Provincial competente en materia de consumo, tras analizar el conflicto, facilitará que las partes puedan llegar a un acuerdo, asesorará a la persona consumidora acerca de la mejor vía a seguir para garantizar sus derechos e iniciará, en su caso, las correspondientes

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

En cambio, en otras comunidades autónomas (Madrid, Murcia, Valencia…), sus regulaciones reglamentarias no imponen ese previo procedimiento conciliatorio *inter privatos*, sino que el acuerdo entre las partes solo podrá alcanzarse en el seno del procedimiento administrativo iniciado por la presentación de la HQR en la Administración pública competente[106], procedimiento en el que, en el caso de no producirse esa avenencia entre empresa y consumidor/usuario, se iniciará la actividad administrativa mediadora[107]. Y singular regulación presenta el decreto balear, por cuanto su artículo 9 permite en ese plazo de 20 días tanto el acuerdo conciliatorio entre empresa y

actuaciones inspectoras y sancionadoras cuando advierta la comisión de alguna infracción administrativa en materia de consumo […]". Así pues, conviene ya diferenciar los dos tipos de intervención administrativa que con ocasión de la solicitud de una HQR pueden tener lugar en esta comunidad autónoma, pero que en modo alguno se producen necesaria y obligadamente con la presentación de la HQR por parte del turista. La primera es una actividad administrativa de mediación que solo tiene lugar una vez fracasada la avenencia voluntaria de las partes durante la fase *inter privatos* de la HQR, y que precisa la previa aceptación de ambas partes. Más exactamente, esta actuación administrativa de mediación solo tiene lugar si la empresa no responde al turista dentro del plazo de 10 días que tiene establecido para responderle (incumplimiento del deber de responder en plazo que, por cierto, constituye infracción establecida en el artículo 71.8.3.º de la Ley andaluza de consumidores/usuarios), o si, habiendo respondido, la respuesta empresarial no satisface al turista reclamante, conforme dispone el artículo 14.1 del Decreto. En otros términos, esta norma reglamentaria prevé la intervención de la Administración andaluza, imponiendo al turista la presentación de la reclamación ante la propia empresa turística para que esta la valore, y a la empresa un deber de contestar expresamente la reclamación formulada, propiciando durante ese plazo de diez días una resolución voluntaria del conflicto que afecta a los dos sujetos privados; será en este caso una resolución extrajudicial y extraadministrativa, una resolución meramente bilateral y sin intervención alguna de un tercero (juez o Administración), por haber asumido ahora la empresa toda la pretensión del turista (o haberla aceptado en parte y luego aceptar esta resolución parcial el reclamante), evitando no solo una intervención administrativa de mediación entre las partes, sino también un litigio judicial iniciado por la presentación de una demanda del turista ante los jueces civiles.

106. Así lo disponen el Decreto 1/2010, de 14 de enero, que aprueba el Reglamento de Protección de los Consumidores de Madrid en su artículo 37.1 ("Cumplimentada la hoja de reclamaciones, el consumidor entregará el ejemplar para el establecimiento a su titular o empleado y conservará en su poder los ejemplares para la Administración y para el reclamante. El consumidor dirigirá a la Administración el ejemplar correspondiente […]"); el Decreto 3/2014, de 31 de enero, del sistema unificado de reclamaciones de los consumidores y usuarios en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (artículo 8.4); el Decreto 142/2014, de 1 de julio, de Hojas de reclamaciones de Consumo y del procedimiento de atención de quejas, reclamaciones y denuncias de las personas consumidoras y usuarias del País Vasco (artículo 11.2), etc.

107. Artículo 38.1 del Decreto madrileño 1/2010 ("Recibida la reclamación en el organismo competente y en función del contenido de la misma o de la solicitud del reclamante, podrá iniciarse la mediación como sistema operativo de resolución voluntaria de conflictos y reclamaciones en materia de consumo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 11/1998, de 9 de julio, y demás normativa aplicable"); artículo 10.2 del Decreto murciano 3/2014; artículo 4.3 del Decreto 77/1994, de 12 de abril, de las hojas de reclamaciones de consumo de Valencia; artículo 8.3 del Decreto 150/2016, de 11 de octubre, del Reglamento regulador de los Servicios de Atención a Consumidores y Usuarios, de las Hojas de Reclamaciones y por el que se crea el Distintivo de Calidad de Consumo de la Comunidad Autónoma de Aragón…

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

consumidor/usuario como la actividad administrativa mediadora[108]; de esta forma, este decreto desnaturaliza el proceso *inter privatos*, mutándolo en un proceso de naturaleza y funcionalidad híbrida cuyo objeto es tanto la avenencia de las partes por sí mismas como el acuerdo tras la mediación de un tercero (OMIC o asociación de consumidores/usuarios).

En suma, el presupuesto de esta actuación administrativa mediadora es la presentación de la HQR y la no resolución de la reclamación (y del conflicto) mediante acuerdo entre la empresa reclamada y el turista reclamante, ya se haya intentado esa conciliación de las partes en el curso del proceso *inter privatos* previo al procedimiento administrativo de tramitación de la reclamación (en las comunidades autónomas que así lo han establecido) o ya se haya intentado en el seno mismo de este procedimiento administrativo (cuando la comunidad autónoma no ha impuesto esa fase o proceso conciliatorio previo con un plazo máximo determinado); la actuación administrativa de mediación[109] solo tiene lugar cuando se haya intentado y haya fracasado una resolución del conflicto meramente bilateral entre empresa y consumidor/usuario.

Las Administraciones tienen así atribuidas expresa y específicamente potestades administrativas mediadoras, potestades que, por tanto, ejercerán previo el debido procedimiento administrativo tipificado en las normativas reglamentarias referidas. Se trata, pues, de un auténtico procedimiento administrativo que va a tramitar (y resolver) la Administración pública competente en consumo; y es un procedimiento administrativo iniciado solamente a instancia o solicitud (la HQR) del interesado (el consumidor/usuario), no estando facultada la Administración a incoarlo de oficio por acuerdo administrativo, solicitud necesitada de ser "admitida a trámite" por la empresa[110]. Es cierto, no obstante, que, con las excepciones relevantes de Cataluña[111]

108. "2. Dentro del citado plazo de 20 días, el reclamante y el reclamado pueden intentar directamente llegar a una solución de la disputa...3. Dentro del mismo plazo 20 días, el reclamante podrá solicitar a la asociación de consumidores y usuarios de su elección, o a la oficina municipal de información a los consumidores que resulte competente, que lleve a cabo las acciones mediadoras ante la empresa reclamada con el objeto de obtener una solución pactada a la controversia que ha causado la reclamación".

109. La mediación también podría realizarla una entidad privada acreditada para la resolución extrajudicial de conflictos de consumo, como expresamente reconocen algunas normas autonómicas, de conformidad con lo establecido en la Ley 7/2017.

110. Al ser la mediación un sistema voluntario de resolución de conflictos, es necesario que ambas partes acepten previamente someterse a la mediación administrativa. Por ello, si las partes no han aceptado expresamente en la hoja de quejas y reclamaciones la posible mediación, el órgano administrativo comunicará la solicitud a la empresa para su aceptación en un plazo determinado, una vez haya admitido a trámite la solicitud del consumidor/usuario.

111. Lo regula exhaustivamente el Decreto 98/2014 en sus artículos 12-31, que en lo esencial prevén los siguientes trámites: a) admisión de la solicitud, si se han observado los presupuestos

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

y, en menor medida, Andalucía[112], la generalidad de los decretos no ofrece una regulación suficiente de este procedimiento administrativo especial[113], limitándose a disponer algún trámite indispensable y, por supuesto, sin establecer un plazo máximo de duración.

En definitiva, las potestades inherentes a la actividad administrativa mediadora atribuida por la Administración no son las típicas de las otras modalidades de acción administrativa, más allá de las propiamente procedimentales, en todo caso adaptadas a la naturaleza de la mediación. La resolución administrativa del procedimiento no es, pues, una resolución administrativa *stricto sensu*, en cuanto que ejerciendo la mediación la Administración pública no resuelve el conflicto suscitado entre el turista y la empresa turística, sino que tan solo intenta resolverlo propiciando un acuerdo *inter privatos* y, a lo sumo, formulando y presentando a ambas partes una propuesta de resolución del litigio[114]. La resolución de la reclamación del consumidor/usuario continúa residiendo en la autonomía de la voluntad de las partes.

previos inexcusables para la mediación (presentación de la HQR y no resolución satisfactoria en el plazo de un mes: artículo 14) y reúne la solicitud los datos formales y documentos exigidos dispuestos en el artículo 15.2, pues en caso contrario tiene lugar el requerimiento administrativo de subsanación de acreditación de la reclamación previa, la documentación o alguno de los datos debidos, concediendo un plazo de diez días y avisando del archivo en caso de no subsanarse en plazo; b) inadmisión a trámite por las causas tasadas del artículo 17; c) traslado de la solicitud y aceptación de la mediación por parte de la empresa en el plazo de 30 días, archivándose la solicitud si no acepta o no contesta en plazo (artículo 20); d) acto de comparecencia (presencial o telemática, en su caso) con la presencia del mediador designado, que intentará que las partes alcancen "por sí mismas" (artículo 12.1) un acuerdo (artículo 22); e) alegaciones y, en su caso, propuestas de las partes (artículo 24); f) terminación del procedimiento en un plazo máximo de 90 días ampliables (artículos 28 y 29).

112. El Decreto andaluz presenta una singularidad notable respecto de la regulación catalana, no tanto en relación con los trámites del procedimiento, sino en cuanto al concepto de la mediación administrativa. En efecto, en el Decreto catalán la Administración mediadora no podrá formular propuesta alguna de acuerdo a las partes (en términos parecidos se expresa el artículo 45 de la ley foral navarra ("[…] la intervención de una tercera persona imparcial y experta, que tiene como objeto ayudar a las partes y facilitar la obtención por ellas mismas de un acuerdo satisfactorio"); en cambio, en el Decreto andaluz se habilita al órgano administrativo mediador a proponer "una posible solución del conflicto" (artículo 22.1.c).

113. Al menos el Decreto vasco lo justifica en su preámbulo: "[…] No es objeto este Decreto regular la mediación ni ningún otro sistema de resolución extrajudicial de conflictos de consumo. Tan solo alcanza a regular la tramitación administrativa que se debe dar a toda reclamación presentada ante los Servicios Territoriales de Kontsumobide-Instituto Vasco de Consumo o ante las Oficinas Municipales de Información a las Personas Consumidoras (OMIC) […]".

114. Incluso en este caso, la propuesta administrativa no pone fin al conflicto, esto es, la Administración no dirime o resuelve el litigio entre empresa y consumidor/usuario; la resolución del conflicto solo se realizará cuando las dos partes acepten la propuesta de solución que les ha presentado la Administración después de oírles y valorar así sus respectivas alegaciones a los hechos controvertidos. La empresa y el usuario no están obligados a aceptar la propuesta administrativa, y pueden, por tanto, aceptarla o rechazarla, o también asumirla introduciendo modificaciones consensuadas por ambas partes.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

b.– Arbitraje

Como ya avanzamos, la generalidad de las leyes turísticas remite a la normativa del arbitraje de consumo[115], legislación estatal que, por tanto, se aplicará plenamente a los conflictos turísticos[116], sin perjuicio de las reglamentaciones esencialmente organizativas aprobadas por las comunidades autónomas.

Y precisamente destaca, en el seno de algunas de esas regulaciones reglamentarias organizatorias, la creación de unidades organizativas específicas del arbitraje turístico[117]. En efecto, la Orden de 15 de diciembre de 1998 de la comunidad autónoma de Murcia crea la llamada Sección de Turismo de la Junta Arbitral de Consumo de la Región de Murcia, justificándose en su preámbulo por "la proliferación de reclamaciones producidas durante los últimos años en el sector turístico, así como la especialización necesaria

115. La mayoría de las leyes autonómicas de defensa general de consumidores y usuarios tipifican explícitamente el arbitraje de consumo: la ley catalana (artículo 126-10.1.f), la ley aragonesa (artículo 29.c y j), la ley canaria (artículo 45.3.h), la ley castellanoleonesa (artículo 27), la ley madrileña (artículo 31), la ley gallega (artículo 42), la Ley Foral 34/2022, de 12 de diciembre, reguladora del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de Navarra (artículos 42-43 y 49), la Ley 11/2002, de 2 de diciembre, de los Consumidores y Usuarios de Asturias (artículo 28)..., incluso citando su "gestión" por las entidades locales en cooperación con las Administraciones estatal y autonómica (artículos 97.1.c y 98.1.c de la ley andaluza).

116. Una excepción presenta la Ley de Turismo de Cantabria, al disponer dos reglas de interés que se apartan de las dispuestas en el Real Decreto 231/2008. La primera afecta al plazo máximo de resolución del procedimiento administrativo del arbitraje; mientras que el artículo 49.1 del Real Decreto 221/2008 dispone que "el laudo se dictará y notificará a las partes en un plazo de noventa días naturales contados desde que se acuerde el inicio del procedimiento por haber recibido el órgano arbitral la documentación completa necesaria para su tramitación" (aunque el órgano arbitral, "en caso de especial complejidad", podrá acordar una prórroga no superior a ese plazo), en cambio, el artículo 75 de esa ley turística prescribe que el laudo se emitirá "en un plazo no superior a sesenta días desde el comienzo del arbitraje". La segunda diferencia es aún más relevante, por exceder de la naturaleza procedimental u organizativa del arbitraje y referirse a la naturaleza jurídica de la fundamentación misma del laudo arbitral; ciertamente, al amparo de la previsión dispuesta en el artículo 57 del TRLGDCU remitiendo al reglamento ejecutivo del Sistema Arbitral de Consumo ("[...] En dicho reglamento podrá preverse la decisión en equidad, salvo que las partes opten expresamente por el arbitraje de derecho [...]"), el Real Decreto 231/2008 dispone la regla general del arbitraje en equidad, salvo acuerdo expreso de las partes por el arbitraje en derecho (artículo 33.1); por el contrario, el artículo 76.1 de la ley turística cántabra ni siquiera invierte la regla estatal, disponiendo como regla general el arbitraje en derecho y como excepción el de equidad, si no es que exige inexcusablemente el arbitraje en derecho, prohibiendo implícitamente el laudo en equidad ("El laudo arbitral se dictará en derecho").

117. Pero el Decreto Legislativo 1/2019, de 13 de diciembre, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias de la Comunitat Valenciana, no parece limitarse solo a un contenido organizativo de ese régimen especial del arbitraje turístico, al disponer su artículo 84 lo siguiente: "3. Las juntas arbitrales de consumo constituidas en la Comunitat Valenciana, en el marco de lo dispuesto por la normativa general de arbitraje de consumo para los arbitrajes sectoriales, desarrollarán el arbitraje de consumo turístico con las especialidades propias de la materia, atendiendo al carácter turístico de la Comunitat Valenciana, así como aquellos otros arbitrajes sectoriales que se puedan establecer".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

de los órganos administrativos competentes para resolverlas", atribuyendo, pues, la competencia para conocer "las reclamaciones civiles de consumidores y usuarios finales en materia turística plasmadas en las correspondientes solicitudes de arbitraje", y estando constituida por "el conjunto de los Colegios Arbitrales especializados que se constituyan para el conocimiento de las solicitudes de arbitraje de consumidores o usuarios finales en materia de turismo". En el mismo sentido, la Orden de 12 de febrero de 2003 constituye la Sección de Arbitraje Turístico de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, porque así se podrán "resolver los conflictos de los consumidores turísticos en un plazo breve, antes de la conclusión de su estancia vacacional; incremento de la protección de los consumidores turísticos y de la calidad de los servicios y favorecimiento de la imagen turística de la Costa del Sol", disponiendo que la sede de la Sección de Arbitraje Turístico estará ubicada en la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Málaga.

Pero, al margen de estas excepcionales singularidades organizativas específicas del arbitraje turístico, la organización administrativa del arbitraje de consumo —que rige en los conflictos turísticos, como se ha indicado— está constituida, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 231/2018 (artículo 5.2) y las leyes autonómicas de protección de consumidores/usuarios, por las llamadas juntas arbitrales de consumo (JAC), por las juntas arbitrales territoriales constituidas mediante convenio de colaboración entre, por un lado, cada Administración pública autonómica, provincial o municipal, y, por otro, el Instituto Nacional del Consumo; son, pues, órganos administrativos que ejercen una actividad administrativa (*ex* artículo 3 del Real Decreto 231/2018), siendo, por tanto, de naturaleza administrativa el procedimiento de arbitraje regulado en los artículos 33 y siguientes del citado reglamento estatal.

Ahora bien, la junta arbitral —integrada por presidente/a y secretario/a— no ejerce la función arbitral, al estar atribuida esta función a otro órgano administrativo (el órgano arbitral[118]) que debe constituirse al iniciarse cada

118. Así lo dispone el artículo 18 del Real Decreto, previendo en sus artículos 19 y 20 las dos clases de órganos arbitrales: a) unipersonal, esto es, un órgano arbitral constituido solo por un árbitro único, que deberá ser un árbitro de los designados a propuesta de la Administración (salvo que las partes, de común acuerdo, soliciten por razones de especialidad que dicha designación recaiga en otro árbitro acreditado), siendo competente cuando las partes así lo acuerden y cuando lo acuerde el presidente de la Junta Arbitral de Consumo, siempre que la cuantía de la controversia sea inferior a 300 euros y que la falta de complejidad del asunto así lo aconseje; y b) colegiado, es decir, un órgano arbitral constituido por tres árbitros seleccionados (el "colegio arbitral"), siendo el presidente del colegio un árbitro acreditado a propuesta de la Junta Arbitral de Consumo, un segundo miembro un árbitro acreditado a propuesta de las aso-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

procedimiento tras la admisión a trámite de la solicitud de arbitraje formulada por el consumidor/usuario. Son los órganos administrativo arbitrales *ad hoc* quienes ejercen la función resolutoria de las controversias o los conflictos suscitados entre el turista y la empresa turística, actuando como si fueran "jueces", al ser la vía del arbitraje de consumo una vía alternativa a la judicial y, en consecuencia, tener atribuida el laudo arbitral "fuerza ejecutiva" (carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes: artículo 57.1 del TRLGDCU).

No debe extrañar, por ello, que siendo el arbitraje de consumo un sistema voluntario y acordado de resolución de conflictos, requiera precisamente su previa y expresa aceptación por las partes en litigio; es decir, no solo es preciso que el consumidor/usuario quiera y solicite el arbitraje (artículo 34.1 del Real Decreto 231/2018), sino que también es preciso que la empresa acepte someterse al arbitraje solicitado por el reclamante[119]. Y esa aceptación de la empresa reclamada puede efectuarse con carácter previo a la presentación de la solicitud de arbitraje mediante el llamado "convenio arbitral" celebrado entre empresa y consumidor/usuario (artículos 24.1 y 34.1.e del Real Decreto 231/2018), convenio que admite una modalidad *sui generis* con la aceptación del reclamante del arbitraje propuesto previamente por la empresa en la llamada "oferta pública de adhesión al sistema arbitral de consumo" (artículo 25 del Real Decreto 231/2018), en cuyo caso "el convenio arbitral estará válidamente formalizado por la mera presentación de la solicitud, siempre que coincida con el ámbito de la oferta" (artículo 24.2 del Real Decreto 231/2018). Pero también se admite que la aceptación de la empresa sea posterior a la presentación de la solicitud de arbitraje cuando "no consta la existencia de convenio arbitral previo o este no es válido", debiendo el/la presidente/a de la junta arbitral dar traslado de la solicitud de arbitraje al reclamado, dándole un plazo de quince días para la aceptación del arbitraje (artículo 37.3.b del Real Decreto 231/2018). En suma, un procedimiento que se celebrará por haberse previamente acordado por las partes para resolver su conflicto, aunque esta autonomía de la voluntad, sin embargo, no alcanza a los trámites y plazos procedimentales, que están exhaustivamente reglamentados en el citado Real Decreto acorde a la naturaleza administrativa

ciaciones empresariales, y el tercero uno entre los acreditados propuestos por las asociaciones de consumidores.

119. Aunque habitualmente, previamente al arbitraje, ha tenido lugar una mediación administrativa fracasada o intentada, la norma reglamentaria no la impone como requisito o condición previa a la formulación de la solicitud de arbitraje, solicitud que, por tanto, debe admitirse a trámite sin haberse efectuado o intentado mediación administrativa alguna. En este caso, el artículo 38.1 del Real Decreto dispone que la Junta Arbitral ha de intentar la mediación antes de realizar el arbitraje, salvo que conste expresamente el rechazo de las partes a la actividad mediadora y su voluntad de someterse directa y únicamente al arbitraje.

ISBN: 978-84-125912-5-5

del arbitraje de consumo encomendado por el legislador a la Administración pública a través de sus juntas arbitrales de consumo[120].

120. El procedimiento arbitral no puede estar más tipificado reglamentariamente en los artículos 33 y siguientes. Se inicia por el consumidor presentando la solicitud de arbitraje ante la Junta, por escrito o por vía electrónica, existiendo modelos normalizados, y debiendo constar en la solicitud: a) nombre y apellidos, domicilio, lugar señalado a efectos de notificaciones...; b) nombre y apellidos o razón social y domicilio del reclamado,...; c) breve descripción de los hechos que motivan la controversia, exposición sucinta de las pretensiones del reclamante, determinando, en su caso, su cuantía y los fundamentos en que basa la pretensión; d) en su caso, copia del convenio arbitral; e) lugar, fecha y firma. Junto a la solicitud podrán aportarse documentos o proponerse las pruebas. Si la solicitud no reuniera los requisitos mínimos exigidos en el apartado anterior, el secretario de la Junta Arbitral de Consumo requerirá al reclamante su subsanación en un plazo que no podrá exceder de 15 días, con la advertencia de que, de no subsanarse en el plazo concedido, se le tendrá por desistido de la solicitud, procediéndose al archivo de las actuaciones. Admitida a trámite la solicitud por resolución del presidente de la Junta Arbitral de Consumo, acordará la iniciación del procedimiento arbitral y ordenará su notificación a las partes, haciendo constar la invitación a las partes para alcanzar un acuerdo a través de la mediación previa, salvo oposición expresa a la mediación. Pero si no se ha aportado convenio arbitral y la empresa no está adherida, se dará traslado de la solicitud de arbitraje al reclamado, haciendo constar que esta ha sido admitida a trámite, dándole un plazo de quince días para la aceptación del arbitraje y de la mediación previa en los supuestos en que proceda, así como para, en su caso, contestar a la solicitud formulando las alegaciones que estime oportunas para hacer valer su derecho y, en su caso, presentar los documentos que estime pertinentes o proponer las pruebas de que intente valerse. Transcurrido dicho plazo sin que conste la aceptación del arbitraje por el reclamado, el presidente de la Junta Arbitral de Consumo ordenará el archivo de la solicitud, notificándoselo a las partes. Si se aportó convenio arbitral o la empresa estaba adherida, se le remite también copia de la solicitud de arbitraje para que, en el plazo de 15 días, formule las alegaciones que estime oportunas para hacer valer su derecho y, en su caso, presente los documentos que estime pertinentes o proponga las pruebas de que intente valerse. El presidente de la Junta Arbitral de Consumo designará al árbitro o árbitros que conocerán el conflicto, notificando a las partes tal designación, así como citándolas al acto de la audiencia ("juicio") con suficiente antelación y con advertencia expresa de que en ella podrán presentar las alegaciones y pruebas que estimen precisas para hacer valer su derecho. En cualquier momento del procedimiento las partes pueden presentar alegaciones y documentos, dándose traslado de ellos a la otra parte. Y en cualquier momento las partes podrán modificar o ampliar la solicitud y la contestación, pudiendo plantearse reconvención (una reclamación o "contrarreclamación") frente a la parte reclamante. Y también pueden llegar a un acuerdo conciliador que, una vez comunicado a Junta, motivará el fin del procedimiento arbitral. El acto de la audiencia (oral normalmente) comenzará con la asistencia de las partes y del árbitro único o colegio arbitral designado, con la asistencia del Secretario de la Junta. Con carácter general, la no contestación, inactividad o incomparecencia injustificada de las partes no impide que se realice el arbitraje y se decida el conflicto, siempre que el órgano arbitral pueda decidir la controversia con los hechos y documentos que consten en la demanda y contestación, si esta se ha producido. Pero el silencio, la falta de actividad o la incomparecencia de las partes no se considerará como allanamiento o admisión de los hechos alegados por la otra parte. En la audiencia el órgano arbitral oirá a las partes y les formulará las preguntas u observaciones que estime necesarias. Y resolverá sobre la aceptación o el rechazo de las pruebas propuestas por las partes, proponiendo, en su caso, de oficio la práctica de pruebas complementarias que se consideren imprescindibles para la solución de la controversia. Finalizada la audiencia, el órgano arbitral decidirá el conflicto, emitiendo el llamado "laudo arbitral", equivalente a una sentencia judicial, que deberá ser dictado en un plazo máximo de 90 días naturales desde el día siguiente al inicio del procedimiento arbitral, aunque puede ser prorrogado motivadamente por un período no superior a ese plazo.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

2.2.3. La actividad inspectora y sancionadora protectora de los usuarios turísticos

a.– La actividad administrativa limitadora y las competencias de las entidades locales

La legislación turística prevé una importante actividad de la Administración pública turística limitadora u ordenadora de la libertad empresarial y la libertad del consumidor/turista. Y ello porque las leyes de turismo, en primer lugar, asumen que ciertas actividades privadas (empresariales sobre todo) poseen una potencialidad lesiva para el interés general, y por esto, habilitan a la Administración turística a efectuar una cierta ordenación, planificación, organización, dirección, limitación, control u orientación: las condiciona con el fin de evitar que produzcan perjuicio a los intereses públicos constituidos, en buena parte, por los derechos esenciales de los turistas, que merecen ser preservados cautelarmente y protegidos y reestablecidos cuando sufren lesiones indebidas por parte de las empresas turísticas[121].

La actividad administrativa de limitación efectuada por la Administraciones públicas turísticas pretende, pues, esencialmente proteger esos intereses públicos establecidos en las leyes autonómicas de turismo, subyacentes generalmente en la tipificación de los derechos de los usuarios turísticos, y asimismo, a veces, subyacentes en el establecimiento de ciertos deberes u obligaciones de las empresas turísticas en las leyes turísticas. De esta forma, la Administración pública normalmente intervendrá "limitando" a los empresarios turísticos para defender los derechos reconocidos legalmente a los turistas, a semejanza de lo que hacen otras Administraciones no turísticas en defensa de los demás consumidores y usuarios en sus relaciones con las empresas o los profesionales. La Administración turística impone restricciones, deberes, o, de cualquier otra forma, ordena coactivamente las conductas o actividades empresariales[122], porque la Administración aparece aquí, más

121. También hay otros intereses públicos legitimadores de esa actuación interventora limitadora: un cierto desarrollo ordenado de los sectores turísticos que, aparte de ser rentable económicamente para las empresas, garantice una calidad de los servicios prestados a los turistas y un desarrollo económico y bienestar social del territorio así ordenado.

122. En realidad, cuando la Administración turística ejerce esa actividad limitadora, imponiendo restricciones a los empresarios y otros sujetos que ofrecen los servicios turísticos, es decir, señalándoles imperativamente cómo deben actuar para no poner en peligro los intereses públicos protegidos, no está determinando así las conductas admitidas y las prohibidas legalmente. Esto es, los deberes y obligaciones de las empresas turísticas no los crea la Administración pública, sino que son previos a la actuación administrativa, y están más o menos previstos en las leyes de turismo; es la legislación misma la que impone a las empresas turísticas deberes básicos con la finalidad de proteger esos intereses generales, esos derechos esenciales de los usuarios turísticos. Lo que la Administración hace es aprobar reglamentos concretando esos deberes genéricos

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

que en ninguna otra forma de actividad administrativa, como una organización dotada de imperio, de mando, de supremacía sobre los particulares.

Pero ya es preciso subrayar que la generalidad de las leyes autonómicas turísticas solo atribuye a los municipios escasas competencias constitutivas de potestades administrativas limitadoras o restrictivas de las actividades empresariales o profesionales turísticas, atribuyendo, en cambio, la totalidad de estas potestades limitadoras a las respectivas Administraciones autonómicas. Más exactamente, tan solo alguna ley turística se refiere a las competencias municipales propias de este modo de la actividad administrativa, reduciéndolas esencialmente a colaborar en el control administrativo de las actividades turísticas[123], y, así, en la salvaguarda de los derechos de los turistas[124].

b.– Las actividades inspectora y sancionadora de las Administraciones locales

La generalidad de las leyes autonómicas turísticas no atribuye a sus entes locales competencias propias inspectoras y sancionadoras, por lo que, en principio, las competencias locales inspectoras y sancionadoras preservando los

—que explícita o implícitamente ya están establecidos en las leyes turísticas— en múltiples deberes específicos para cada una de las actividades turísticas. Así, por ejemplo, el deber legal de tener la Hoja de Queja y Reclamación a disposición del usuario turístico que establece el artículo 19.k) de la ley balear está concretado y desglosado en específicos deberes tipificados en los artículos 149-156 del Decreto 20/2015, de 17 de abril, de Principios generales y directrices de coordinación en materia turística; de regulación de órganos asesores, de coordinación y de cooperación del Gobierno de las Illes Balears, y de regulación y clasificación de las empresas y de los establecimientos turísticos; y asimismo, el deber empresarial dispuesto en el artículo 16.2.e) de la ley de Castilla y León está desarrollado en la Orden CYT/920/2021, de 18 de junio, que regula la hoja de reclamación en materia de turismo, así como el deber impuesto por el artículo 35.g) de la ley gallega está especificado en el Decreto 148/2013, de 12 de septiembre, por el que se regulan el libro de visitas de la inspección turística y las hojas de reclamaciones de turismo.

123. El artículo 6 de la ley extremeña, aparte de reconocer que los municipios están facultados para "d) otorgar las licencias que la legislación les atribuye en lo que afecta a empresas y establecimientos turísticos", les encomienda las siguientes funciones cooperadoras en la actividad de control de la normativa turística: "e) Recibir y tramitar las declaraciones responsables y comunicaciones previas que les atribuya la legislación turística. f) Recibir, tramitar y constatar la veracidad y conformidad de la declaración responsable en lo referente a la clasificación turística para la clase de café-bares y otros locales de ocio que vayan a prestar el servicio o ejercer la actividad en el término municipal. g) Comunicar a la Consejería competente en materia de turismo las declaraciones responsables presentadas de conformidad con la letra anterior, para su inscripción en el Registro de Actividades y Empresas turísticas de Extremadura"; en esta línea, el artículo 68 de la ley catalana asigna a los municipios la siguiente competencia: "c bis) La comunicación en el Registro de Turismo de Cataluña de las altas y bajas de la actividad de los establecimientos de alojamiento turístico".

124. Una singular "competencia" colaborativa establece el artículo 5 de la ley gallega: "Corresponden a los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias establecidas por la legislación de régimen local, las siguientes atribuciones: [...] h] La colaboración con la Xunta de Galicia en la protección de los derechos de las usuarias y usuarios turísticos".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

derechos de los turistas serán las atribuidas en las respectivas leyes autonómicas de defensa general de consumidores/usuarios[125]. Así, en lo referente a la actividad inspectora, refiere expresamente esta competencia municipal inspectora la ley de consumidores castellanomanchega en su artículo 101.d), así como la ley andaluza en sus artículos 43.3 y 97.1 —incluso con referencia autónoma en su apartado g) a "la adopción de medidas no sancionadoras para garantizar los derechos e intereses de los consumidores"—[126], la ley ca-

125. Interesa advertir que las hojas de queja o reclamación (HQR) tienen también otra naturaleza y funcionalidad jurídica muy distinta a la inherente a la queja o reclamación del consumidor/usuario contra la empresa. Es más, esta segunda función es la prevalente y presente en la generalidad de las regulaciones reglamentarias de las HQR, a diferencia de la función adicional de solicitud de mediación administrativa que solo contemplan algunos decretos autonómicos, como por ejemplo, relevantemente, el andaluz o el madrileño (no lo prevé, entre otros, el Decreto canario); en efecto, estas normas asignan específicamente a las HQR la función de "denuncia administrativa", esto es, una comunicación del ciudadano (en este caso, consumidor/usuario) de hechos indiciariamente ilícitos a la Administración competente en consumo, hechos que podrían ser constitutivos de infracciones administrativas tipificadas en las leyes de defensa de consumidores/usuarios, y, en consecuencia, justificar el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora. Por todo ello, considerando la distinta naturaleza y funcionalidad jurídica de todas y cada una de las modalidades de actividad administrativa que pueden iniciarse por la presentación de una HQR por el usuario, resulta sorprendente la interdependencia y vinculación en cuanto a su ejercicio mismo que establece singularmente cierta normativa turística y también cierta normativa de defensa de consumidores/usuarios, olvidando los heterogéneos bienes jurídicos protegidos e intereses públicos justificadores del ejercicio de una y otra acción administrativa. Por un lado, la Ley de turismo de Cantabria dispone en su artículo 74 que "el sometimiento de la resolución a arbitraje […] implicará que no se tramite expediente sancionador frente a la persona presuntamente responsable de los hechos que traen causa, a no ser que los mismos estén tipificados como infracción muy grave"; este legislador sectorial prohíbe así el ejercicio mismo de la potestad sancionadora, aun apreciándose indiciariamente la comisión de una infracción grave (o leve) en materia turística, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 53 de la misma ley, que prescribe ejercer la potestad sancionadora sin perjuicio de la reparación del daño ocasionado por el infractor sancionado ("2. La actuación contraria a lo dispuesto en esta Ley o en la normativa vigente dará lugar a que el órgano competente en materia de turismo actúe: […] b] Imponiendo sanciones a los responsables de la actuación, previa tramitación del procedimiento sancionador a que hubiera lugar. 3. Las sanciones que se deriven de la comisión de una infracción serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario y a la determinación de la indemnización por los daños y perjuicios causados por la comisión de la infracción"), que, no se olvide, es la pretensión principal del reclamante; olvidando así el legislador cántabro que el ordenamiento sancionador prevé otros mecanismos más adecuados para valorar la "buena fe" para la resolución del conflicto turístico por parte del presunto infractor, sin concederle *ex lege* la exoneración de responsabilidad sancionadora con la no incoación del procedimiento sancionador: el reconocimiento voluntario de su responsabilidad y la graduación de la sanción, imponiendo el grado inferior o mínimo de la sanción tipificada. Por otro lado, la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, en su artículo 57.1, apartándose del artículo 30.2 de la LRJSP, crea una nueva causa de interrupción del cómputo del plazo de prescripción de la infracción: "[…] El plazo de prescripción se interrumpe en el momento en que el interesado tenga conocimiento de la iniciación de un procedimiento sancionador o de un procedimiento de mediación o arbitraje".

126. Precisamente en relación con los servicios de inspección, el artículo 43.2 de esta ley parece instaurar una competencia autonómica de supervisión: "Las Administraciones locales, en lo referente al desarrollo de las competencias de defensa del consumidor, se organizarán en la

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

naria en sus artículos 45.3.f) y 46.1.b), la ley cántabra en su artículo 33.3, la ley aragonesa en su artículo 63.2, etc.

Y respecto de la potestad sancionadora local, también la atribuye la mayoría de las leyes autonómicas protectoras de consumidores/usuarios, si bien con distinto alcance y presupuestos. El artículo 101.e) de la ley de Castilla-La Mancha tipifica como competencia propia de sus entidades locales "la imposición de sanciones pecuniarias, con el límite máximo de la cuantía establecida para las faltas graves, por la comisión de infracciones en materia de defensa de las personas consumidoras, cuando se trate de empresas radicadas en su término municipal o la infracción se hubiera cometido en el mismo"; el artículo 46.d) de la ley canaria, "el ejercicio de la potestad sancionadora, por la comisión de infracciones de carácter leve o grave en materia de consumo, en relación con las empresas y establecimientos domiciliados en su ámbito territorial, siempre y cuando la infracción se haya cometido en el mismo y fuera conocida por sus propios servicios de inspección". Y más exhaustivo y restrictivo es el régimen competencial municipal dispuesto en la ley cántabra, en su artículo 45.2: "2. Las competencias sancionadoras de los municipios estarán referidas a infracciones en las que concurran las circunstancias siguientes: a) Haber sido detectadas o conocidas por los propios servicios municipales. b) Haberse desarrollado la conducta típica íntegramente en el término municipal correspondiente. c) No haberse iniciado el correspondiente procedimiento sancionador por los órganos competentes de la Administración autonómica"; régimen que, por cierto, también contemplan en términos similares la ley andaluza en su artículo 95.2 y la ley valenciana en su artículo 61.2. Son, pues, diversos los criterios determinantes de unas y otras atribuciones competenciales en favor de los entes locales: la gravedad de la infracción en unos casos, el ámbito territorial (municipal) del domicilio social de la empresa o de la comisión de la infracción en la mayoría de las atribuciones, así como una singular traslación del principio del *prior tempore potior iure* en el conocimiento de la infracción o/y en la incoación del procedimiento administrativo sancionador.

Ahora bien, el efectivo ejercicio de estas potestades inspectoras y sancionadoras en materia de consumo por parte de las entidades locales para

forma que estimen adecuada. No obstante, deberán comunicar a la Dirección General de Consumo de la Junta de Andalucía su organización, su ámbito funcional y los medios personales y materiales con los que cuentan". En la misma línea se pronuncia el artículo 34.2 de la ley cántabra, aunque acertadamente disponiendo el fin justificativo de ese deber de comunicación interadministrativa a los entes locales: "Los municipios que desarrollen estas competencias a través de sus propios servicios de inspección, pondrán en conocimiento de la Dirección General competente del Gobierno de Cantabria, a los efectos de garantizar la correspondiente coordinación administrativa en los términos que se determinen legalmente, su organización, ámbito funcional y medios personales y materiales con los que cuentan".

la comprobación y, en su caso, incoación del procedimiento sancionador en relación con las infracciones referidas a los derechos de los usuarios turísticos tipificadas en las leyes de turismo presenta ciertas dudas, al estar establecido un régimen especial de inspección y potestad sancionadora en las leyes turísticas, es decir, una evidente regulación sectorial protectora de los usuarios turísticos que, según prescriben precisamente algunas leyes autonómicas de defensa de consumidores/usuarios, prevalece sobre el régimen general establecido en dichas leyes. Ciertamente, el artículo 43.4 de la ley andaluza de consumidores/usuarios dispone que "si los Servicios de Inspección de Consumo detectan irregularidades ante las que deban ejercer sus competencias otros órganos o Administraciones Públicas, se remitirá la correspondiente acta de inspección o copia debidamente diligenciada"[127]; y en similares términos lo dispone el artículo 33.2 de la ley cántabra.

Y más que dudas presenta la efectividad de las competencias sancionadoras en materia de consumo para garantizar los derechos de los turistas. Primero porque estas competencias solo podrán ejercerse por las entidades locales cuando aprecien indiciariamente infracciones administrativas tipificadas en el TRLGDCU o la correspondiente ley autonómica de consumidores/usuarios que resulten ser aplicables en garantía de los derechos de los usuarios de las viviendas turísticas[128], y no en relación con otras infracciones

127. Esta ley contiene otros preceptos de interés, y no siempre congruentes entre sí. Por un lado, el artículo 42 parece consagrar una cierta vis atractiva de la competencia de consumo sobre las competencias en otras materias: "1. La Administración de la Junta de Andalucía y las Administraciones locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, desarrollarán las inspecciones necesarias para vigilar y garantizar que quienes producen, distribuyen o comercializan bienes o servicios, o quienes colaboran con aquellos, cumplan los deberes, prohibiciones y limitaciones establecidos por la ordenación de los distintos sectores de actividad cuya inobservancia pueda lesionar los intereses generales protegidos por esta Ley"; y más aún se aprecia esta preferencia en sus apartados 2 ("Las informaciones que afecten a los consumidores, obtenidas en el curso de las distintas actividades inspectoras por las Administraciones Públicas de Andalucía, se pondrán en conocimiento de los órganos de defensa del consumidor al objeto de facilitar el correcto ejercicio de sus competencias") y 3 ("La actividad de inspección puede recaer sobre todos los bienes y servicios que se ofrecen o están destinados a ofrecerse a los consumidores, [...] La perfección y ejecución de los contratos será objeto de inspección en cuanto las mismas puedan dar lugar al ejercicio de potestades administrativas"). Sin embargo, el artículo 43.1 parece situarse moderadamente en otra dirección, al disponer que "la actividad de inspección a que se refiere el artículo anterior se podrá desarrollar por la Inspección de Consumo de la Junta de Andalucía, integrada y dependiente de las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente en materia de protección a los consumidores, pero ello sin perjuicio de las inspecciones que, para ciertos sectores o aspectos, correspondan a otras Administraciones Públicas o a otros órganos o servicios de la propia Junta de Andalucía"; y más avanza el artículo 43.2 y 3 cuando dispone que la Inspección de Consumo de la Junta de Andalucía y de los municipios desarrollará su actividad, "preferentemente, en la fase de comercialización, para comprobar que se cumplen los deberes, prohibiciones y limitaciones establecidos directamente para la protección de los consumidores".

128. Entre otras, podrían ser las siguientes infracciones tipificadas en el artículo 47.1 del TRLGDCU: "f) El incumplimiento de las normas reguladoras de precios, la imposición injustifi-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

de consumo que protegen otros bienes jurídicos diferentes. En segundo lugar, y es aún más relevante, aun concurriendo el citado presupuesto de la tipicidad infractora en la ley de consumidores, no podrá ejercerse la potestad sancionadora de consumo protegiendo los derechos de los turistas tipificados en las leyes de turismo cuando ya se haya ejercido la potestad sancionadora por la Administración turística, al estar prevista esa conducta como infracción en la ley de turismo[129] (infracción que, por cierto, en alguna

cada de condiciones sobre prestaciones no solicitadas o cantidades mínimas o cualquier otro tipo de intervención o actuación ilícita que suponga un incremento de los precios o márgenes comerciales. g) El incumplimiento de las normas relativas a [...] publicidad de bienes y servicios, incluidas las relativas a la información previa a la contratación. h) El incumplimiento de las disposiciones sobre seguridad en cuanto afecten o puedan suponer un riesgo para los consumidores y usuarios [...] j) La introducción o existencia de cláusulas abusivas en los contratos, [...]". Además, no conviene olvidar la singular norma tipificadora de infracciones "en blanco" que establece el apartado u) de este precepto legal ("Cualquier otro incumplimiento de los requisitos, obligaciones o prohibiciones establecidas en esta norma o en disposiciones que la desarrollen, que no esté previsto en los tipos recogidos en este artículo será considerado infracción de la normativa de consumo y sancionado en los términos previstos en la legislación autonómica que resulte de aplicación"). *Vid.*, por todos, Rebollo *et al.* (2011).

129. Numerosas infracciones tipificadas en las leyes turísticas están constituidas por vulneraciones de derechos de los usuarios turísticos (y, por tanto, de los usuarios de las viviendas de uso turístico), ya sea como infracciones leves, graves o muy graves, según cada ley de turismo. Así, la generalidad de las leyes prevén, de una u otra forma, las siguientes infracciones enunciadas en la ley catalana como leves en su artículo 87 —"c) Faltar al debido respeto y consideración a los usuarios turísticos [...] e) Incurrir en deficiencias leves en la prestación de los servicios en relación a la categoría del establecimiento y a las condiciones anunciadas o pactadas. f) Incurrir en deficiencias en el mantenimiento y la higiene de los establecimientos y en los servicios de limpieza y reparación de los locales, las instalaciones, el mobiliario y los utensilios [...] i) Incumplir las normas sobre la publicidad de las prestaciones, de los servicios y de los precios"—, graves en su artículo 88 —"b) Utilizar denominaciones, letreros o distintivos diferentes de los que corresponden a la clasificación del establecimiento o de la actividad [...] d) Incumplir obligaciones contractuales o legales relativas a los derechos de los usuarios turísticos. e) Faltar gravemente al debido respeto y consideración a los usuarios turísticos, o tratarlos de forma ofensiva. f) Prohibir a los usuarios acceder libremente a los establecimientos, expulsarlos de los mismos o impedirles el uso de los servicios, salvo por causa justificada. h) Hacer publicidad que sea engañosa o que pueda favorecer la confusión sobre los elementos esenciales de los servicios ofrecidos [...] o) Incurrir en deficiencias manifiestas en la prestación de los servicios, en el mantenimiento y la higiene de los establecimientos y en los servicios de limpieza y reparación de los locales, las instalaciones, el mobiliario y los utensilios [...] q) No entregar a los usuarios turísticos los documentos a que tienen derecho de acuerdo con la presente Ley y la normativa complementaria [...] u) ter. Comercializar, contratar, ofrecer o facilitar alojamientos turísticos, o hacer publicidad de los mismos, sin hacer constar su número de inscripción en el Registro de Turismo de Cataluña o haciendo constar números o expresiones incorrectas [...] u) septies. Superar el número máximo de usuarios alojados que establece la normativa turística o el título habilitante [...] u) octies. No adoptar las medidas previstas por la normativa cuando se producen comportamientos que atentan contra las normas básicas de convivencia en los alojamientos turísticos situados en viviendas. u novies) Ofrecer, comercializar o ceder una vivienda de uso turístico por habitaciones, directamente o por medio de un intermediario"—, o muy graves en su artículo 89 —"d) Negarse a alojar a clientela proveniente de una empresa intermediaria, con reserva hecha y aceptada, o efectuada de acuerdo con las condiciones previamente pactadas, independientemente del sistema y los plazos acordados para la liquidación. e) Incumplir obligaciones contractuales o legales, si se ocasionan perjuicios muy graves a los usuarios turísticos"—.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

ley está específicamente referida a las viviendas de uso turístico[130]) y, por tanto, apreciarse un concurso de normas sancionadoras administrativas para castigar la misma infracción[131], proscribiendo nuestro ordenamiento jurídico la doble sanción que derivaría de la sanción impuesta por la Administración autonómica turística y la adoptada por la Administración competente en defensa de consumidores/usuarios, debiendo así aplicarse el principio del *non bis in idem* consagrado[132], con carácter general, en el artículo 31.1 de la

130. Destaca la ley balear, en cuanto incluye varias exclusivas infracciones como graves en su artículo 119 —"e) La oferta o la comercialización de estancias turísticas en viviendas que no cumplan los requisitos o las condiciones establecidas en el capítulo IV del título III de esta ley y en su normativa de desarrollo. f) Permitir en una vivienda de su propiedad que no se cumplan los requisitos o las condiciones establecidos en el capítulo IV del título III de esta ley y en la normativa de desarrollo de la oferta o la comercialización de estancias turísticas […] i) La publicidad, la contratación o la comercialización de estancias turísticas en viviendas de uso residencial cuya tipología no permita la presentación de la declaración responsable de inicio de actividad turística o se trate de viviendas situadas en zonas no aptas para la comercialización de estancias turísticas en viviendas residenciales. j) Llevar a cabo por parte de las personas físicas o jurídicas que sean titulares o explotadoras de los canales de comercialización turística definidos en el artículo 3 de esta ley la comercialización, la publicidad o la facilitación mediante enlace o alojamiento de contenidos de reservas, relativas a estancias turísticas en viviendas ubicadas en cualquier isla de las Illes Balears que no hayan presentado la declaración responsable de inicio de actividad turística o sin hacer constar el número de inscripción turística […] ac) No adoptar las medidas adecuadas para que sus clientes no lleven a cabo comportamientos graves contrarios a las normas de régimen interno en los establecimientos turísticos o a las básicas de la convivencia o a lo que fijen los estatutos de la comunidad de propietarios en las viviendas sujetas al régimen de propiedad horizontal, si estos comportamientos producen molestias o perjuicios graves al resto de clientes o al vecindario […] af) No mantener en los establecimientos y las viviendas mencionados en la disposición adicional sexta de esta ley unas correctas condiciones de higiene y limpieza, así como el correcto estado de funcionamiento y de actualización de los mecanismos, equipos e instalaciones de que dispongan"—; y también su famoso Decreto-ley 1/2020, de 17 de enero, contra el turismo de excesos para la mejora de la calidad en zonas turísticas, las tipifica en su artículo 13 como faltas muy graves —"a) El incumplimiento, por los establecimientos de alojamiento turístico y viviendas objeto de comercialización turística, de la venta de bebidas alcohólicas de forma individual y al mismo precio que figura en la lista de precios, tal como determina el artículo 3.3"—, y en su artículo 14 como faltas graves —"a) El incumplimiento, por los establecimientos de alojamiento turístico y viviendas objeto de comercialización turística, de las medidas establecidas en el artículo 3.1", medidas consistentes en informar a los usuarios de las prohibiciones de conductas incívicas, las sanciones previstas "y de la obligación de expulsión inmediata en caso de que las prácticas prohibidas se lleven a cabo"—. Más modestamente, la ley catalana también incluye algunas infracciones referidas exclusivamente a las viviendas turísticas como graves en su artículo 88 —"u) sexies. No comunicar a la Administración competente que se desarrolla una actividad turística clandestina en una vivienda de su propiedad […] u) octies. No adoptar las medidas previstas por la normativa cuando se producen comportamientos que atentan contra las normas básicas de convivencia en los alojamientos turísticos situados en viviendas. u) novies. Ofrecer, comercializar o ceder una vivienda de uso turístico por habitaciones, directamente o por medio de un intermediario"—.

131. Así, por ejemplo, el artículo 71.8 de la ley andaluza de consumidores tipifica como infracción no tener las hojas de quejas y reclamaciones oficiales, así como negarse a entregárselas a los consumidores/usuarios que lo soliciten; y esta misma conducta infractora está tipificada expresamente como infracción grave en el artículo 71.23 de la ley andaluza de turismo.

132. Principio general del derecho o, en cambio, garantía del derecho sancionador (*vid.* Alarcón Sotomayor, 2010: 416 y ss.).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y también específicamente en algunas leyes turísticas (artículo 74.3 de la ley andaluza, artículo 108.1 de la ley gallega, artículo 41.2 de la ley riojana, artículo 89.3 de la ley valenciana[133]) y en la mayoría de las leyes autonómicas de defensa de consumidores/usuarios (artículo 86 de la ley andaluza[134], artículo 97 de la ley aragonesa, artículo 44.5 de la ley cántabra, artículo 312-9 de la ley catalana, artículo 67 de la ley extremeña, artículo 77 de la ley gallega, artículo 73.1 de la ley foral navarra,...)[135]. Finalmente, el artículo 52 bis.1 del TRLGDCU dispone la prevalencia del régimen competencial sectorial —esto es, el turístico en nuestro caso— frente al régimen general de la legislación de defensa

133. Además, en esta comunidad autónoma la Ley 1/1989, de 2 de marzo, por la que se establece el Régimen de Inspección y Procedimiento en Materia de Disciplina Turística ordena la prevalencia de la competencia sancionadora turística sobre la atribuida en la legislación de defensa de consumidores/usuarios. Así lo dispone su disposición adicional primera: "En el caso de que se sigan dos o más expedientes administrativos de sanción existiendo identidad de sujeto y hechos, y en cada uno de ellos haya de producirse un enjuiciamiento y una calificación resultante de distintas normativas administrativas, se procederá a su acumulación para su resolución en un sólo acto por aquel órgano que tenga una competencia más específica en relación con el objeto de que se trate. A tal fin reglamentariamente se preverán los instrumentos de coordinación pertinentes según los casos".

134. Norma que además, en su apartado 3.b), impone la prevalente aplicación del régimen sancionador turístico en detrimento del régimen sancionador en materia de consumo: "Si los hechos todavía no hubieran sido sancionados conforme a otra legislación administrativa, pero se hubiera iniciado el procedimiento encaminado a ello o concurrieran circunstancias que lo justifiquen, los órganos de defensa del consumidor podrán acordar motivadamente la iniciación del procedimiento sancionador que les corresponda tramitar, suspendiéndolo, hasta conocer la decisión adoptada por los otros órganos. Una vez conocida esa resolución, los órganos de defensa del consumidor tomarán la decisión pertinente sobre la procedencia o no de iniciar o reanudar el procedimiento sancionador".

135. Asimismo se prevé este principio en el artículo 46 del TRLGDCU, cuyo apartado 5 dispone unas reglas de aplicación de una u otra norma sancionadora en garantía del *non bis in idem* ("Cuando el mismo hecho y en función de idéntico ataque a los intereses públicos pueda ser calificado como infracción con arreglo a dos o más preceptos de esta Ley o de otras normas sancionadoras, se aplicará el que prevea más específicamente la conducta realizada y, si todos ofrecieran los mismos caracteres, el que establezca mayor sanción, sin perjuicio de que prevalezcan y sean de aplicación preferente las disposiciones sectoriales respecto de aquellos aspectos expresamente previstos en las disposiciones del derecho de la Unión Europea de las que traigan causa"). Ahora bien, la aplicación de este "principio de especialidad" —así calificado doctrinal y jurisprudencialmente (por ejemplo, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso, Sección Segunda, de 4 de febrero de 2016, número de recurso 251/2014, y de 11 de febrero de 2016, número de recurso 252/2014)— en la resolución del concurso de normas sancionadoras no necesariamente parece demandar en nuestro caso (concurso de la ley turística y la ley de consumidores) la prevalencia del régimen sancionador turístico, porque dependerá del grado de tipicidad presente en los concretos tipos infractores concurrentes; es decir, en primer término, será la descripción del tipo infractor en la ley turística y en la ley de consumidores/usuarios el criterio determinante de la prevalente aplicación de una u otra norma sancionadora. Así pues, parece estar en manos de cada legislador autonómico el tipificar lo más específicamente posible sus tipos infractores potencialmente concurrentes con los tipos establecidos en otras leyes sancionadoras, y, de esta forma, evitar el desplazamiento de su régimen sancionador por el dispuesto en otra norma sancionadora aplicable.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5

de consumidores/usuarios, prescribiendo, en el supuesto de concurrencia de ambos regímenes sancionadores competenciales, la supletoriedad de la competencia sancionadora de las Administraciones competentes en materia de consumo[136].

Por todo lo anterior, aciertan las dos leyes turísticas que sí contemplan expresamente a sus entidades locales en estas actividades administrativas protectoras de los derechos de los usuarios turísticos. En primer lugar, la ley catalana, en su artículo 68.e), atribuye expresamente a los municipios la titularidad de las potestades inspectora y sancionadora "sobre las actividades turísticas que se lleven a cabo dentro de su término municipal, que incluyen los servicios de comercialización presencial o telemática de estas actividades". Así pues, puede apreciarse una relevante municipalización de la policía turística en Cataluña, al tener atribuido el municipio no un mero ejercicio de las potestades inspectora y sancionadora y una competencia delegada, sino una auténtica competencia propia que conforma un régimen singular en el conjunto de la legislación turística. Cierto es que la norma impone la "coordinación, en ambos casos, con la Administración de la Generalidad", pero este mandato es una exigencia de los principios constitucionales (y legales) propios de las relaciones interadministrativas, y no una competencia administrativa *stricto sensu*.

Y en segundo lugar, mención especial merece la legislación turística de las Islas Baleares, por cuanto, tras disponer su ley de turismo que "los consejos insulares y los municipios ejercerán sus competencias en materia de turismo a través de los órganos que las tengan atribuidas" (artículo 10), se refiere a las competencias inspectoras y sancionadoras de los consejos insulares, respectivamente, en sus artículos 93 y 112[137]. Además, su Decre-

136. "Las autoridades competentes en materia de consumo sancionarán, asimismo, las conductas tipificadas como infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios de los empresarios de los sectores que cuenten con regulación específica, en tanto en cuanto dicha regulación no atribuya la competencia sancionadora en materia de consumo a otra Administración". Obsérvese, no obstante, que sorprendentemente la norma no se refiere a la competencia sancionadora atribuida en esa legislación sectorial, sino a la competencia sancionadora "en materia de consumo" atribuida en esa regulación sectorial, lo cual no puede interpretarse como competencia contemplada en la legislación general de consumidores/usuarios, sino como la competencia sancionadora especial atribuida por la regulación sectorial que se refiera a infracciones "en materia de consumo" en sentido amplio, y no a otros bienes jurídicos amparados por el sistema de infracciones tipificado en esa regulación sectorial.

137. Mientras que el artículo 93 no menciona explícitamente a los consejos insulares, aunque la referencia expresa al ámbito insular remite a la competencia inspectora de estos entes ("Las facultades de control y verificación del cumplimiento de lo establecido en esta ley y en las disposiciones que la desarrollen corresponden a la administración turística competente, que ejercerá la función inspectora en materia de turismo en el ámbito insular que le corresponde a través de la inspección de turismo"), el artículo 112 es inequívoco atribuyendo competencias

ISBN: 978-84-125912-5-5

to-ley 1/2020, de 17 de enero, contra el turismo de excesos para la mejora de la calidad en zonas turísticas[138], explícitamente contempla la competencia de los consejos insulares en el ejercicio de sus potestades de policía turística (artículos 11 y 12)[139] y sancionadora[140] (artículo 19)[141].

3. Bibliografía

Alarcón Sotomayor, L. (2010). El "non bis in idem" como principio general del derecho administrativo. En J. A. Santamaría Pastor (dir.). *Los principios jurídicos del derecho administrativo* (pp. 387-426). Madrid: La Ley.

Bauzá Martorell, F. (2016). Competencias municipales y servicios públicos: especial referencia al turismo. En J. Alemany Garcías (dir.). *Una década con la Ley de Capitalidad de Palma (Mallorca)* (pp. 191-202). Palma: Lleonard Muntaner Editor.

sancionadoras a los consejos insulares ("El titular competente en materia de turismo de cada uno de los consejos insulares, dentro de su respectivo ámbito territorial, o la persona o les personas en quienes estos deleguen, serán competentes para la imposición de las sanciones correspondientes a todas las infracciones, salvo que el ámbito territorial de la infracción exceda del territorio de la isla en que tiene competencias. El consejero competente en materia de turismo del Gobierno de las Illes Balears será el órgano que impondrá las sanciones por infracciones cuyo ámbito territorial exceda al de una isla").

138. Una crítica sobre el régimen de policía turística, en general, y el sancionador, en particular, establecido en este Decreto-ley balear, la ha realizado Martín Fernández (2020: 2-27), norma que en el marco específico de la legislación balear ha sido analizada recientemente por Ferrer Tapia (2022: 2-25).

139. El primero así lo tipifica: "1. Las denuncias o los actos de inspección formulados por la Policía Local, la Guardia Civil, la Policía Nacional y los inspectores de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de los consejos insulares tienen valor probatorio, […] 2. Los inspectores de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de los consejos insulares están facultados, […]". Y el artículo 12.2 específicamente les atribuye competencia para proponer la medida provisional cautelar de cierre del establecimiento: "En el supuestos de infracciones muy graves y si el responsable es el titular del establecimiento, el personal con funciones de policía o los inspectores, al extender el acta o denuncia, pueden proponer la medida cautelar de cierre del establecimiento donde se haya cometido la infracción […]".

140. También refiere en su artículo 19 bis la delegación de competencias en favor de los municipios: "Las competencias mencionadas en el artículo 19, incluida la instrucción de los procedimientos y otras que puedan estar conectadas, se podrán delegar en los ayuntamientos de Palma, Calvià, Llucmajor y Sant Antoni de Portmany, en los términos que prevé el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. En caso de delegación, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 11 de este Decreto-ley, también respecto a las atribuciones de los inspectores municipales y respecto a los efectos de sus actas o denuncias".

141. Este precepto no solo dispone la competencia sancionadora de este singular ente local en materia turística, sino que, además, explícitamente la diferencia de la competencia sancionadora en materia de consumidores/usuarios: "Son competentes para iniciar y resolver los expedientes sancionadores los consejeros de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears o el consejero o consejera del consejo insular competente en materia de turismo. A estos efectos son competentes: 1. El consejero o consejera competente en materia de turismo, en cuanto a las sanciones derivadas de los incumplimientos de los artículos 3, 6.4, 6.5, 7 y 8 […] 3. El consejero o consejera competente en materia de consumo, las sanciones derivadas de los incumplimientos de los artículos 4, 6.2 y 20 […]".

Bouazza Ariño, O. (2013). Regímenes locales especiales en materia de turismo. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2012*, 257-292.

Ceballos Martín, M.ª M. y Pérez Guerra, R. (2021). Capítulo XI. Turismo y alojamiento colaborativo: a vueltas con la regulación de las viviendas turísticas en España. En H. Gosálbez Pequeño (dir.). *Tratado jurídico ibérico e iberoamericano del turismo colaborativo* (pp. 381-415). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

Corchero Pérez, M. (2006). La protección del turista como consumidor: derechos y obligaciones del usuario turístico. *RArAP*, 28, 511-546.

— (2011). Competencias de los municipios en materia de turismo. *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, 5, 149-155.

Fernández Carballo-Calero, P. y Torres Pérez, F. J. (2011). Ámbito de aplicación. En M. Rebollo Puig y M. Izquierdo Carrasco (dirs.). *La defensa de los consumidores y usuarios. Comentario sistemático del texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007 (adaptado a las reformas introducidas por las Leyes 25/2009 y 29/2009)* (pp. 57-115). Madrid: Iustel.

Fernández Ramos, S. (2008). Régimen general de los servicios, establecimiento y empresas turísticas. La información turística. Los establecimientos de restauración. En S. Fernández Ramos (dir.). *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo* (pp. 221-285). Sevilla: Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía.

— (2017). Capítulo 1. Las Administraciones turísticas andaluzas. En S. Fernández Ramos y J. M.ª Pérez Monguió (coords.). *Estudio sobre el Derecho del Turismo de Andalucía* (pp. 19-101). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Ferrer Tapia, B. (2022). La economía circular, la sostenibilidad y la protección del territorio en la nueva regulación del alojamiento turístico balear. *Revista General de Derecho del Turismo*, 5.

Guillén Caramés, J. (2002). Algunos aspectos de la protección jurídica del turista. *REDA*, 115, 357-380.

— (2011). La protección de los consumidores en el ámbito municipal. En S. Muñoz Machado (coord.). *Tratado de Derecho Municipal* (vol. 3, 3.ª ed., pp. 2735-2780). Madrid: Iustel.

Guillén Navarro, N. (2015). La vivienda de uso turístico y su incidencia en el panorama normativo español. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 45-46, 101-144.

Martín Fernández, C. (2020). El Decreto-ley balear 1/2020, contra el turismo de excesos. *Revista General de Derecho Administrativo*, 54.

Martínez Pallarés, P. L. (2005). Las entidades locales en la legislación turística. *Cuadernos de Derecho Local*, 9, 72-86.

Melgosa Arcos, F. J. (2011). Administraciones locales y turismo: el municipio turístico. En J. Castelao Rodríguez, F. Castro Abella y E. Corral García

(coords.). *Administración local. Estudios en homenaje a Ángel Ballesteros* (pp. 1167-1207). El Consultor de los Ayuntamientos.

Miranda Serrano, L. (2006). La protección de los consumidores en la contratación: aspectos generales. En M. Olivencia, C. Fernández Novoa y R. Jiménez de Parga (dirs.). *La contratación mercantil. Disposiciones generales. Protección de los consumidores. Tratado de Derecho Mercantil* (pp. 179-221). Madrid: Marcial Pons.

Montoya Martín, E. y Fernández Scagliusi, M. Á. (2018). Capítulo II. El régimen administrativo de las viviendas de uso turístico: la inspección y el régimen sancionador. En G. Cerdeira Bravo de Mansilla (dir.). *Viviendas de uso turístico. Régimen civil, administrativo y fiscal* (pp. 99-145). Madrid: Reus.

Pérez Guerra, R. (2019). Algunas consideraciones sobre el régimen jurídico-administrativo de los pisos turísticos: las viviendas turísticas versus los apartamentos turísticos. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Revista General de Derecho Administrativo*, 51.

Razquin Lizarraga, M. M.ª (1999). Organización local del turismo. En D. V. Blanquer Criado (coord.). *Municipios turísticos, tributación y contratación empresarial, formación y gestión del capital humano* (pp. 39-67). Valencia: Tirant lo Blanch.

— (2006). Capítulo octavo. Los conceptos subjetivos del Derecho del Turismo (II). El estatuto del turista como consumidor y usuario. En J. Tudela Aranda (dir.). *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón* (pp. 271-304). Zaragoza: Cortes de Aragón.

Rebollo Puig, M. (2011). La aprobación del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. En M. Rebollo Puig y M. Izquierdo Carrasco (dirs.). *La defensa de los consumidores y usuarios (comentario sistemático del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007): adaptado a las reformas introducidas por las Leyes 25/2009 y 29/2009* (pp. 17-53). Madrid: Iustel.

— (2021). Capítulo IX. Las restricciones a las viviendas turísticas ante los tribunales. En H. Gosálbez Pequeño (dir.). *Tratado jurídico ibérico e iberoamericano del turismo colaborativo* (pp. 301-356). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

Rebollo Puig, M. e Izquierdo Carrasco, M. (1998). *Manual de la inspección de consumo (con especial referencia a la inspección local)*. Madrid: Instituto Nacional del Consumo.

— (2018). La intervención pública en defensa de los consumidores y usuarios. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M.ª E. Casas Baamonde (dirs.). *Comentarios a la Constitución Española. XI Aniversario* (pp.

1430-1446). Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia.

Rebollo Puig, M., Izquierdo Carrasco, M. y Bueno Armijo, A. (2011). Infracciones y sanciones. En M. Rebollo Puig y M. Izquierdo Carrasco (dirs.). *La defensa de los consumidores y usuarios (comentario sistemático del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007): adaptado a las reformas introducidas por las Leyes 25/2009 y 29/2009* (pp. 702-890). Madrid: Iustel.

Roca Fernández-Castanys, M.ª L. (2019). Notas sobre el régimen jurídico-administrativo de las "viviendas de uso turístico": claves para un debate. En H. Gosálbez Pequeño (dir.). *El régimen jurídico del turismo colaborativo* (pp. 305-336). Madrid: Wolters Kluwer.

Rodríguez Portugués, M. (2021). Capítulo III. Regulación y garantías del ejercicio de los derechos fundamentales económicos en el turismo colaborativo. En H. Gosálbez Pequeño (dir.). *Tratado jurídico ibérico e iberoamericano del turismo colaborativo* (pp. 87-132). Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.

Román Márquez, A. (2022). Viviendas de uso turístico, legislación económica y calidad de la oferta alojativa: una propuesta integradora. *Revista General de Derecho del Turismo*, 5.

Sánchez Sáez, A. J. (2008). La inspección turística y el régimen sancionador en materia de turismo. En S. Fernández Ramos (coord.). *Estudios sobre el derecho andaluz del turismo* (pp. 515-570). Sevilla: Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

Sanz Domínguez, C. (2017). Capítulo IV. Protección de la legalidad turística: inspección y régimen sancionador. En S. Fernández Ramos y J. M.ª Pérez Monguió (coords.). *Estudio sobre el Derecho del Turismo de Andalucía* (pp. 245-298). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Torrejón López, J. L. (2017). Capítulo 3. La ordenación de la oferta turística. En S. Fernández Ramos y J. M.ª Pérez Monguió (coords.). *Estudio sobre el Derecho del Turismo de Andalucía* (pp. 155-244). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

Tudela Aranda, J. (1999). La Administración Turística. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 15, 93-137.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 39
ISBN: 978-84-125912-5-5