

EL ESTATUTO DEL TURISTA EN EL DERECHO DEL TURISMO IBEROAMERICANO

Sergio Castel Gayán *

Resumen: La protección del turista se ha convertido en un pilar fundamental del Derecho del turismo. La calidad turística y la fidelización del cliente exigen un marco favorable para los derechos del turista, cuya garantía debe ser un compromiso de todos los agentes implicados. Partiendo de esta premisa, la legislación turística recoge un auténtico estatuto del turista cuyo contenido es objeto de una renovación continua para su adaptación a los requerimientos del sector. El presente trabajo trata de analizar desde una perspectiva jurídica este estatuto, su evolución y situación actual, así como aquellos retos a los que se enfrenta el Derecho del turismo en este ámbito. Un estudio que se efectúa integrando las recientes novedades legislativas consecuencia de la transposición de la Directiva de servicios, y con una mirada comparada desde el Derecho del turismo iberoamericano, entendiendo que un análisis compartido permite un enriquecimiento para la configuración de técnicas eficaces de protección del turista.

Palabras clave: Turista; derechos y protección; Derecho del turismo iberoamericano; calidad turística.

Abstract: The protection of the tourist has turned into a fundamental prop of the Law of the tourism. The tourist quality and the loyalty of the client demand a favorable frame for the rights of the tourist, whose guarantee must be a commitment of all the implied agents. Departing from this premise, the tourist legislation gathers an authentic statute of the tourist whose content is an object of a constant renovation for his adjustment to the requirements of the sector. The present study tries to analyze from a juridical perspective this statute, his evolution and current situation, as well as those challenges which the Law of the tourism faces in this area. A study that is effected integrating the recent legislative innovations consequence of the transposition of the Services Directive, and with a look compared from the Law of the Latin-American tourism, understanding that a shared analysis allows an enrichment for the configuration of effective technologies of protection of the tourist.

Key words: Tourist; rights and protection; Law of the Latin-American tourism; tourist quality.

I. INTRODUCCIÓN

El tratamiento normativo del turista ha sido objeto de una importante evolución en el Derecho del turismo. Frente a la posición secundaria que ocupaba en la mente de la Administración, puesto que lo que primaba era la dimensión económica el fenómeno turístico, la legislación moderna convierte al turista en objeto de atención prioritaria, auténtico punto de referencia en la ordenación legal del sector (1). Toda la ordenación jurídico-pública del turismo se dirige, en última instancia, a garantizar la posición y

satisfacción del turista y asegurar una prestación basada en el criterio de calidad.

De forma acertada se ha señalado que el Derecho del turismo es un derecho ágil, inmediato y con una gran capacidad para renovar conceptos e instituciones. Un derecho cambiante que se enfrenta al reto de construir un edificio jurídico con materiales esencialmente moldeables y adaptables a las necesidades de cada momento (2). Partiendo de esta naturaleza dinámica, el Derecho del turismo se ha transformado progresivamente para adaptarse al nuevo modelo turístico,

* Gobierno de Aragón. scastel@aragon.es

a las tendencias del sector y, en concreto, para dar respuesta a los perfiles del turista actual: *“el turista se ha ido convirtiendo en un consumidor profesionalizado, un cliente exigente, con nuevas motivaciones y abundante información, como consecuencia, en gran medida, de los últimos avances de las tecnologías de la información, que están produciendo enormes cambios en el comercio en general y, lógicamente, en la comercialización y promoción de los productos turísticos”* (Preámbulo de la Ley asturiana).

La legislación turística debe dar respuesta a los retos que plantea el perfil del turista moderno mediante la configuración de un adecuado estatuto jurídico como canal que consolide la calidad y competitividad de los destinos. Entendiendo además que el derecho no sólo debe servir de marco regulador, sino que ha de ser también inspirador e incentivador de comportamientos a favor de la protección del turista.

II. UN REPASO AL CONCEPTO DE TURISTA

Uno de los principales problemas frente a los que se encuentra el legislador es la delimitación de los conceptos turísticos. Se trata de una tarea de vital importancia para la aplicación efectiva del Derecho del turismo, pero también de extrema complejidad dado el carácter transversal del sector y las difusas fronteras de los elementos que intervienen. La finalidad de la delimitación conceptual es evitar la huida del Derecho del turismo, garantizando así la aplicación de los criterios de calidad, competitividad y sostenibilidad en el desarrollo de las ac-

tividades turísticas. Desde esta perspectiva, la importancia del concepto legal de turista reside en sus efectos jurídicos, es decir, permite determinar quién ostenta la condición de turista y por tanto a quién se le aplica su estatuto jurídico. El Derecho del turismo debe responder de forma eficaz a este reto, entendiendo que el principio de seguridad jurídica exige una delimitación conceptual sin fisuras como paso previo para construir el edificio de la calidad turística.

Por tanto, el primer elemento que debe ser analizado en el estudio jurídico del turista es su concepto legal. En España, las Leyes autonómicas de ordenación del turismo han calificado de distinta manera al turista, como “usuario turístico”, “consumidor y usuario turístico”, “usuario de servicios turísticos” o “personas usuarias”. Como ha destacado Guillén Caramés, la pregunta que debemos hacernos es si esta diversidad en la denominación de turista implica una distinta delimitación de la noción usada, o si por el contrario adolece de consecuencias jurídicas y la razón de su distinta denominación simplemente obedece a un mero deseo u opción del legislador. Esta autor concluye que un análisis comparado de las legislaciones autonómicas permite apreciar que los conceptos legales son similares; pudiéndose afirmar a modo de síntesis que para el legislador son turistas *“las personas que hacen uso y disfrutan de un servicio turístico”* (3). Por su parte, Pérez Fernández entiende que una de las manifestaciones expresas del cambio de actitud del Derecho del turismo se encuentra en que ya no se habla de turista, sino que se generaliza la denominación de usuario turístico al que tanto la Administración como las empresas del sector deben mimar (4).

En concreto, los elementos definidores del turista en las Leyes autonómicas vienen marcados por tres notas caracterizadoras (5). En primer lugar, el turista es un usuario, lo que le identifica con la figura de consumidor, aunque el elemento que lo diferencia y especifica se encuentra en el bien o servicio que consume, ya que utiliza productos, recursos o servicios prestados por empresas turísticas. De este modo se observa aquella tendencia que hace referencia a la amplitud que en el derecho moderno adquiere la noción de consumidor y al progresivo proceso de expansión de la realidad protegida. Un fenómeno de ampliación que ha sido calificado como la *evolución expansiva del concepto de consumidor* (6). En segundo lugar, es un consumidor que para el uso y disfrute del bien o servicio se desplaza temporalmente de su residencia habitual. Y en tercer lugar, este desplazamiento no debe tener una motivación de lucro y remuneración, sino de ocio y simple disfrute, lo que permite diferenciar la figura de turista de aquellas otras relacionadas con el ámbito laboral y económico. Por tanto, el turista es un consumidor cualificado (7), condición singular que va a informar todo su estatuto jurídico.

Por su parte, la legislación turística latinoamericana, considerando al turista como consumidor cualificado (8), trata de depurar el concepto añadiendo un conjunto de notas caracterizadoras que permitan delimitar con exhaustividad a este agente turístico. Esta técnica normativa redundante en beneficio del principio de seguridad jurídica, fundamentalmente en la aplicación de los derechos y mecanismos de defensa previstos en la legislación turística. Así, entre los requisitos añadidos, la configuración del turista se

centra fundamentalmente en la duración de la estancia. Algunas Leyes latinoamericanas siguen el criterio de duración mínima, como la Ley boliviana que entiende por turista a *“toda persona que se desplaza a un sitio distinto de aquel donde tiene su residencia habitual, que efectúa una estancia de por lo menos una noche”* (artículo 4) (9). La Ley peruana no exige que esa pernoctación suponga un desembolso económico, considerando turista a *“cualquier persona que viaja a un lugar diferente al de su residencia habitual, que se queda por lo menos una noche en el lugar que visita, aunque no tenga que pagar por alojamiento, y cuyo principal motivo de viaje es el ocio, u ocupación del tiempo libre: negocios; peregrinaciones; salud, u otra, diferente a una actividad remunerada en el lugar de destino”* (Anexo 1). La Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, al revés, introduce el requisito de duración máxima de estancia, a partir de cuyo momento se entiende que el desplazamiento deja de tener como finalidad el disfrute turístico. Este criterio pretende distinguir al turista de aquellos no residentes en el lugar del destino turístico y cuyo desplazamiento puede estar motivado por cuestiones de índole económica o laboral: *“todo extranjero no residente en Costa Rica, que visite el país por un tiempo no mayor de seis meses, con fines de distracción, descanso, salud, u otros lícitos, siempre y cuando no sean los de obtener trabajo o empleo, o realizar actividades mercantiles en el territorio nacional”* (artículo 38) (10).

El problema del concepto recogido en la Ley costarricense es la no consideración

del turista nacional –turismo interior-, que también es demandante y receptor de servicios turísticos. A este vacío normativo da respuesta el Decreto Ley n° 4 de 2008 de Panamá, que además de considerar turista a *“toda persona natural no residente en la República que visite el país por un tiempo no mayor de noventa días con fines exclusivos de recreo o esparcimiento”* (artículo 3), amplía el concepto a *“los panameños y otros residentes en el país que viajen con fines de salud, recreo o descanso a otros lugares del territorio nacional diferentes al de su residencia habitual y cuyo motivo de la visita no es ejercer una actividad remunerada”* (artículo 3) (11). El Decreto Ley panameño cierra el concepto con aquellos usuarios que visitan el destino sin pernoctación, entendiendo que también generan una importante corriente turística: *“los visitantes de día, que no pernoctan en un alojamiento público o privado en el país”* (artículo 3) (12).

Por tanto, existe en el Derecho del turismo iberoamericano una importante diversidad técnica y conceptual. Si bien las directrices de los conceptos legales comparten un tronco común –consumidor cualificado, demanda de un servicio turístico, desplazamiento por ocio y duración determinada de la estancia-, la heterogeneidad de las notas caracterizadoras es una manifestación clara y expresa de la concepción jurídica tradicional de cada legislación turística y de las problemáticas propias de cada país, fundamentalmente en relación a la condición de nacional o extranjero y la duración de la estancia.

III. EL ESTATUTO JURÍDICO DEL TURISTA

III.1. Primeras reflexiones desde una perspectiva comparada

El estatuto jurídico del turista, entendido como el conjunto de derechos y deberes que inciden directamente en la órbita de protección del turista, constituye un eje básico del Derecho del turismo moderno. Esta ordenación jurídico-administrativa informa intensamente sus relaciones contractuales con la empresa turística, pero no pretende interferir en la libre relación de los sujetos turísticos -regulada en gran parte por el Derecho privado-, sino fijar un contenido mínimo con el objetivo de garantizar los criterios de calidad, competitividad y sostenibilidad en el desarrollo de las actividades turísticas, conceptos que sí afectan al interés público del sector. Radica aquí la verdadera esencia del estatuto jurídico del turista: garantía del principio de calidad turística. Un sector basado en los criterios citados requiere un ordenamiento jurídico que diseñe un sistema completo de derechos que permitan al turista disfrutar plenamente del bien o servicio adquirido, así como un sistema de protección que garantice la efectividad de ese elenco de derechos (13). Por tanto, la correcta interpretación de este estatuto jurídico exige comprender su finalidad última, esto es, los derechos específicos del turista completan el círculo de técnicas orientadas a potenciar la calidad del destino turístico.

El análisis jurídico del estatuto del turista debe partir de unas reflexiones previas que delimitan su contenido. Como se ha adelantado, su regulación se encuentra afectada

por la consideración del turista como consumidor cualificado, condición que obliga a interiorizar un *criterio amplio* en su aplicación. Los derechos y deberes reconocidos por la legislación turística constituyen la adaptación a las especificidades de este sector, como complemento de aquellos otros derechos reconocidos en su condición general de consumidor por la legislación correspondiente (14). Desde esta perspectiva, el estatuto del turista no se limita al conjunto de normas que regulan la actividad turística, es necesario acudir a otros cuerpos normativos, especialmente la legislación de protección de los consumidores, para poder delimitar con precisión cuáles son los derechos y obligaciones a los que el turista se ve sometido. El turista goza de un doble círculo de protección: en su núcleo esencial la protección que recibe se encuentra regulada por los estatutos de consumo y las normas sectoriales de protección del consumidor, mientras que el segundo círculo viene garantizado por el denominado estatuto del turista (15). En este sentido se expresan las Leyes autonómicas y latinoamericanas -en concreto, las Leyes paraguaya, mexicana, venezolana y nicaragüense-, que aplicando el principio de sectorialización del régimen de consumidores y usuarios, dividen los derechos del turista en derechos específicos en su condición de usuario turístico y los demás derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico en relación con la protección de los consumidores y usuarios.

Asimismo, el criterio amplio del estatuto del turista permite interpretar los derechos y deberes del turista como la cara y la cruz de aquellos que integran el estatuto de la empresa turística, es decir, los derechos

del turista son un correlato de los deberes que se imponen a la empresa turística (16). En este sentido, algunas obligaciones de la empresa deben entenderse como auténticos “derechos encubierta” del turista: informar a las personas usuarias sobre las condiciones de los servicios que ofrezcan, con carácter previo a su prestación, y dar la máxima publicidad al precio de los mismos (artículo 42.d de la Ley extremeña); prestar los servicios a que estén obligados en función de la clasificación de sus empresas y establecimientos turísticos, en las condiciones ofertadas o pactadas con las usuarias y usuarios turísticos (artículo 23.b de la Ley gallega); facilitar al cliente la hoja de reclamaciones (artículo 24.g de la Ley aragonesa); o mantener las instalaciones y los servicios en buenas condiciones de funcionamiento y uso, así como dispensar al usuario un trato correcto y adecuado (artículo 34.e de la Ley navarra) (17). Sin duda, es el control del cumplimiento de estas obligaciones por la inspección turística y las consecuencias de su incumplimiento -régimen de infracciones y sanciones- el efecto jurídico más importante para la salvaguarda de los derechos del turista.

Partiendo de estas premisas, el Derecho del turismo iberoamericano reconoce ampliamente los derechos específicos del turista, si bien su tratamiento normativo es dispar. La legislación española recoge extensos listados de derechos dentro de un precepto específico, pero sin un desarrollo normativo que concrete y clarifique el supuesto protegido. No es casualidad que las Comunidades donde el turismo tienen mayor relevancia -Islas Baleares y Canarias- se apartan de este sistema de listado. La legislación

de estas Comunidades regula los derechos del turista con mayor exhaustividad, dedicando un artículo a cada uno de ellos: derechos a la información veraz, a la calidad de los bienes y servicios, a la seguridad, a la intimidad y tranquilidad, y a formular quejas y reclamaciones (artículos 16 a 20 de la Ley canaria, y 39 a 44 de la Ley balear). Como en el Derecho español, algunas Leyes latinoamericanas acuden a la técnica de la codificación mediante el modelo de listado, insertando un artículo o capítulo específico dedicado a los derechos y deberes de los turistas -Leyes paraguaya, mexicana, colombiana, venezolana y nicaragüense, así como el proyecto de Ley uruguaya-. El resto de las Leyes latinoamericanas se caracterizan por la ausencia de una regulación codificada, no se recoge un precepto específico encargado de regular los derechos y deberes del turista. Este estatuto se halla disperso a lo largo del texto legal, técnica normativa que incide negativamente sobre el principio de seguridad jurídica y, en última instancia, sobre la protección del turista.

III.2. Derechos clásicos del turista: especial referencia al derecho de información y no discriminación

Centrando el análisis en los derechos reconocidos por la legislación turística, el marco normativo actual permite distinguir entre derechos clásicos -derivados del estatuto común de los consumidores y usuarios- y derechos específicos cuyo denominador común es la garantía de un turismo de calidad, asumiendo en cualquier caso que todos los derechos que integran el estatuto del turista persiguen en última instancia el

cumplimiento del principio de calidad turística. Respecto al primer grupo, se puede citar el derecho a obtener información objetiva, exacta y completa sobre los servicios contratados (artículo 31.a de la Ley navarra) (18); recibir los servicios turísticos en las condiciones ofertadas o pactadas (artículo 23.c de la Ley andaluza) (19); obtener cuantos documentos acrediten los términos de la contratación de los servicios (artículo 21.e de la Ley aragonesa) (20); o formular reclamaciones y quejas así como plantear solicitudes de arbitraje (artículo 11.5 de la Ley gallega) (21). Por tanto, la legislación turística reconoce un conjunto de derechos propios del consumidor general y los adapta a la realidad del sector turístico, asumiendo que la especial situación en la que se encuentra el turista exige este tratamiento normativo específico.

Un sector importante de la doctrina entiende que existen diferentes razones que justifican este régimen. En especial, son dos los factores de indefensión propios del turista que deben ser corregidos y requieren un plus de protección: la falta de información y su dificultad para reclamar (22). Por lo que se refiere al primero -la reclamación será objeto de análisis más adelante-, los agentes turísticos deben entender que el ofrecimiento de una adecuada información a los turistas es un requisito esencial para la mayor satisfacción de estos. Como señala Alcover Garau (1990), los principales problemas que tiene el turista en su punto de destino radican en su falta de información y la dificultad para obtenerla -no conoce la legislación, los centros para reclamar, o los derechos y obligaciones que le corresponden-, factores repercuten negativamente so-

bre la imagen del destino turístico. Por este motivo, la Organización Mundial del Turismo (OMT) insiste en la necesidad de garantizar la efectividad de este derecho para fidelizar a los clientes, entendiendo que es quizás el factor más controlable de las prestaciones turísticas y que incide en mayor medida en la satisfacción del turista. Así, el Código del Turista proclama que con ocasión de su acceso a los lugares y localidades de interés turístico y durante su tránsito y estancia, debería asegurarse a los turistas el derecho a *“una información objetiva, exacta y completa sobre las condiciones y facilidades que les ofrecen durante su viaje y estancia los servicios oficiales de turismo y los gestores de los servicios turísticos”* (artículo XIII. 2 a).

Este derecho, propio del estatuto del consumidor, se halla condicionado por la complejidad y transversalidad que informan al sector turístico. La información que debe ser garantizada al turista tiene una naturaleza global, entendiendo que no se circunscribe únicamente a la relación contractual con la empresa turística, sino también a otros elementos que inciden en la seguridad y bienestar del turista. En esta línea, Alcover Garau entiende que se deben garantizar tres grandes bloques informativos (23). El primero de carácter jurídico general, relativo a los controles aduaneros, a los controles sobre transferencia de divisas, a las medidas que debe adoptar en caso de pérdida de documentos, o a sus derechos en caso de enfermedad o accidente; el segundo de carácter jurídico específico, relativo a los derechos que se le conceden como consumidor en el país de destino y a los que tiene como parte de un contrato turístico en sus relacio-

nes con los transportistas, agentes de viajes, hosteleros o encargados de restaurante, así como los medios que se le ofrecen para hacerlos efectivos; y el tercero de carácter no jurídico, relativo a informaciones útiles sobre las costumbres del país visitado como las fiestas principales, festivales, horarios de los museos, tiendas, bancos o transportes públicos.

Esta información, básica y fundamental para garantizar la calidad del viaje, debería ser ofrecida en el idioma del turista o, en su caso, en los más importantes, y difundida por vías tradicionales -oficinas de turismo o folletos- y por aquellos cauces que ofrecen en la actualidad las nuevas tecnologías. Por tanto, la plena operatividad de este derecho implica a todos los agentes, tanto a la Administración como a los prestadores de servicios turísticos y no turísticos, entendiendo que aunque es al primero al que compete asumir el protagonismo activo (artículo 12.1 de la Ley gallega), la actuación concurrente de todos los agentes constituye la clave para garantizar una información global y de calidad. Por tanto, es necesario que el Derecho del turismo configure mecanismos eficaces de cooperación público-privada para gestionar la diversidad de información que demanda el turista.

Reforzar el derecho de información del consumidor turístico, como garantía de calidad en la prestación de servicios, constituye un objetivo directo de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de servicios). Así, el Considerando 102 de la Directiva señala que *“con el fin de me-*

jorar la transparencia y de favorecer las apreciaciones basadas en criterios comparables en cuanto a la calidad de los servicios ofrecidos y prestados a los destinatarios, es importante obligar a que se pueda acceder fácilmente a la información sobre el significado de las etiquetas y otras marcas distintivas relativas a dichos servicios”, añadiendo que la “obligación de transparencia reviste especial importancia en sectores como el turismo y, especialmente, la hostelería, en los que está muy extendido el uso de sistemas de clasificación”. Por su parte, el artículo 22 de la Directiva de servicios obliga a los Estados miembros a hacer lo necesario para que la información sobre los prestadores y sus servicios se ponga a disposición de los destinatarios -condiciones y cláusulas generales, en su caso, utilizadas por el prestador; la existencia de una garantía posventa, de haberla, no impuesta por la ley; el precio del servicio, cuando el prestador fije previamente un precio para un determinado tipo de servicio; las principales características del servicio, si no quedan claras por el contexto, etc.-.

La legislación autonómica, tras las recientes reformas para la transposición de la Directiva de servicios, incluye nuevos derechos de información. Especial interés manifiesta la Ley castellano-leonesa, que incluye en el nuevo estatuto del turista un derecho amplio de información: recepción de una información veraz, comprensible, objetiva y completa sobre las características y precio de los bienes y servicios turísticos que se ofrecen antes de su contratación, en particular, aquella que se refiere a las condiciones de accesibilidad de las instalaciones y establecimientos turísticos; la obtención del

prestador de los servicios turísticos de todos los documentos que acrediten los términos de la contratación, así como los documentos de pago que sean exigibles; la exhibición, en un lugar de fácil visibilidad, de los distintivos acreditativos de la clasificación y, en su caso, la categoría del establecimiento y su especialización, los símbolos de calidad normalizados y el aforo; la protección frente a la información o publicidad contraria a la normativa vigente; y la información sobre las condiciones de admisión a la actividad turística (artículo 12.1). Más importante que el reconocimiento del derecho son los efectos jurídicos en caso de incumplimiento: la información, incluso la publicitaria, que falsee la verdad presentando bienes y servicios en condiciones mejores que las reales, dará derecho al usuario turístico a recibirlos en las condiciones anunciadas o a la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados (artículo 16.2 de la Ley canaria). Otras Leyes, en cambio, asumen el contenido de la Directiva de servicios recogiendo nuevos deberes en el estatuto de la empresa turística, convertidos en auténtico derecho del turista: informar con la debida antelación, objetividad, veracidad y accesibilidad a los turistas sobre el precio y demás extremos relativos a los servicios ofertados, conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable al libre acceso y prestación de los servicios y los reglamentos de desarrollo de la Ley (artículo 24.d de la Ley aragonesa) (24); informar a los usuarios de los datos de identificación de la entidad prestadora de los servicios turísticos debiendo hacer constar de forma clara e inequívoca los datos exigidos por la normativa aplicable (artículo 12.k de la Ley madrileña); o poner a disposición de los consumidores y usuarios información

sobre la dirección postal, número de teléfono y número de fax o dirección de correo electrónico en la que el consumidor o usuario, cualquiera que sea su lugar de residencia, pueda interponer sus reclamaciones o solicitar información sobre el servicio ofertado o contratado (artículo 23.k de la Ley asturiana).

Otro derecho clásico del consumidor que irrumpe con fuerza en la legislación turística y que se halla sometido a un régimen específico por la especialidad de este sector es el principio de igualdad y no discriminación. Este derecho juega un papel importante desde una doble perspectiva: la igualdad entre turistas y no turistas, y entre turistas nacionales y extranjeros. Sin duda, la posición vulnerable en la que se encuentra el turista –fuera de su residencia, en lugares con costumbres e incluso idioma diferentes– exige ordenar un marco que garantice que esa especial fragilidad del consumidor turístico no se traduzca en abusos –económicos o de calidad–. La legislación latinoamericana, consciente de una problemática que se puede acentuar en algunos subsectores, es rica en manifestaciones que tratan de garantizar el derecho a la no discriminación. Así, la Ley de Turismo de Ecuador prohíbe toda discriminación a los extranjeros o a cualquier otro grupo humano en las actividades turísticas, especialmente en lo que concierne a tarifas y tasas por cualquier servicio turístico (artículo 43), mientras la Ley General de Turismo de Perú proclama que toda persona sea nacional o extranjera, que en calidad de turista permanezca o se desplace dentro del territorio nacional, goza de los mismos derechos y está sujeto a las mismas condiciones (artículo 31 ‘Igualdad de

derecho y condiciones de los turistas’). La legislación española también asume este derecho, sin duda con mayor profundidad tras la transposición de la Directiva de servicios, que ordena a los Estados miembros hacer lo necesario “*para que el destinatario no se vea sujeto a requisitos discriminatorios basados en su nacionalidad o en su lugar de residencia*”, y para que “*las condiciones generales de acceso a un servicio que el prestador ponga a disposición del público no contengan condiciones discriminatorias basadas en la nacionalidad o el lugar de residencia del destinatario, sin que ello menoscabe la posibilidad de establecer diferencias en las condiciones de acceso directamente justificadas por criterios objetivos*” (artículo 20). En esta línea, la mayoría de las Leyes autonómicas de turismo proclaman el derecho a no sufrir discriminaciones en el acceso y participación en la actividad turística, que incluye la no discriminación por razones de nacionalidad (artículo 12.2 de la Ley castellano-leonesa).

III.3. Calidad turística, participación y sectorialización: respuestas del nuevo Derecho del turismo

Entre los derechos que componen el estatuto del turista asumen un especial protagonismo aquellos que son manifestación expresa de un modelo de calidad. La atribución al turista de un conjunto de derechos forma parte del círculo de técnicas jurídicas orientadas a potenciar y garantizar la calidad del turismo (25). Pero sin perjuicio de la realidad de esta afirmación, también es cierto que existen manifestaciones ciertamente avanzadas en la línea de introducir nuevos

derechos para alcanzar la aspiración de la calidad turística (26). Entre estos derechos se puede citar el derecho a la calidad de los bienes y servicios adquiridos (artículo 11.2 de la Ley gallega); tener garantizada su seguridad y la de sus bienes en los establecimientos y los servicios que utilicen, en los términos establecidos legalmente (artículo 30.d de la Ley catalana); recibir un trato correcto por parte del personal de los establecimientos turísticos (artículo 21.d de la Ley aragonesa); ser atendidos con el debido respeto, así como gozar de tranquilidad, intimidad y seguridad personal y de sus bienes, y gozar de servicios turísticos en condiciones óptimas de calidad a higiene (artículos 65 de la Ley nicaragüense y 91 de la Ley venezolana). No obstante, como señala Blanquer Criado (1999), conviene tener presente que el concepto de calidad, a efectos del reconocimiento de derechos, es un concepto abierto que depende de la tipología de turista o la finalidad del viaje. Para algunos, calidad es descanso y relajación, garantizado a través del derecho a la tranquilidad, a la paz y al sosiego; para otros, la calidad debe estar relacionada con el riesgo y la aventura, lo que se garantiza por medio del derecho a la adopción de medidas preventivas de seguridad. Por tanto, es la naturaleza de cada servicio o actividad la que determina el contenido del concepto de calidad, siendo la norma reglamentaria la llamada a asumir un protagonismo especial en esta tarea.

Sin duda, debe destacarse la regulación contenida en la Ley canaria, que en su artículo 17 regula el ‘derecho a la calidad de los servicios’. La importancia de este precepto radica entre otras razones en su carácter expansivo, es decir, el cumplimiento de este

derecho exige la implicación de todos los agentes turísticos -públicos y privados- y no turísticos. Junto a la obligación de la empresa turística de garantizar unos servicios cuya calidad y naturaleza guarden proporción directa con la categoría del establecimiento, la Ley canaria también exige que tanto las empresas –en los establecimientos que gestionan- como las Administraciones públicas –en los espacios de uso público- garanticen, además del cumplimiento de las normas sanitarias generales, un nivel de limpieza adecuado al uso turístico de que se trate siguiendo una serie de normas relativas a desechos de embalajes y envases, depósito de desperdicios en vías públicas, o elementos de higiene general y de limpieza pública. Estas obligaciones expresan un concepto de satisfacción global del turista, entendiendo el legislador canario que la experiencia satisfactoria en un destino es la suma de un conjunto de actuaciones provenientes de diversos agentes públicos y privados. No obstante, el principio de calidad no exige sólo ordenar los servicios turísticos, sino también extender su aplicación a otros elementos que no siendo propiamente turísticos influyen igualmente en la percepción final del turista y la imagen del destino.

Junto a los derechos que garantizan la calidad turística, emergen con fuerza aquellos que se ejercen directamente ante la Administración turística. En este sentido, la Ley gallega constituye en el Derecho español un referente, al regular en su artículo 12 los ‘derechos de las usuarias y de los usuarios turísticos ante la Administración turística’. Así, además del derecho a obtener una información objetiva, veraz y completa sobre los distintos aspectos de la oferta turística y

de los servicios comprendidos en ella, se reconoce el derecho del turista a que la Administración pública competente garantice la efectividad de todos los derechos inherentes a su condición; que procure la máxima eficacia en la atención y tramitación de sus quejas y reclamaciones; o el derecho a presentar las quejas y reclamaciones. Al margen de estos derechos de indudable importancia para el turista, especial mención merece el derecho de participación en la formulación y diseño de la política turística. La relevancia de este derecho se ha puesto de manifiesto en el seno de la OMT: *“toda persona tiene derecho a exponer a los legisladores y a los poderes públicos sus necesidades, con miras a poder ejercer su derecho al descanso y al recreo, a fin de poder gozar de los beneficios del turismo en las condiciones más favorables y, cuando sea apropiado y en la medida en que sea posible según la ley, a asociarse con otros a estos efectos”* (artículo XIV del Código del Turista).

Tradicionalmente, la Ley no ha reconocido el derecho de participación en el estatuto del turista. Es este un importante déficit que debe ser corregido, comprendiendo que para la construcción de un turismo de calidad es necesario promover el diálogo con este agente principal. La propuesta jurídica que se plantea exige revisar la figura del turista, concebido no sólo como mero receptor de los servicios, sino también como protagonista en la formulación y diseño de la política turística en la medida en que constituye el cliente y destinatario directo de la oferta de un destino. Esta nueva perspectiva, que supone transitar hacia una

posición activa y constructiva del turista y sus asociaciones representativas, está siendo asumida por el legislador autonómico al hilo de los pronunciamientos doctrinales y las demandas del sector, una asunción normativa que se produce de forma lenta pero que ha empezado a penetrar en los últimos tiempos. Esta nueva concepción se halla presente en la última Ley de turismo aprobada en España, que reconoce el derecho del turista a *“participar en la adopción de decisiones de los poderes públicos, en los términos previstos en la legislación vigente, a través de sus asociaciones u órganos de representación”* (artículo 13.k de la Ley extremeña). Esta participación se canaliza a través de instrumentos de carácter orgánico, tanto generalistas -Consejos sectoriales de turismo- como específicos -órganos para la promoción de la calidad turística como la Oficina de la Calidad del Turismo de Andalucía-, y cauces funcionales -quejas y hojas reclamaciones, denuncias o encuestas en Oficinas de Turismo- (27).

Finalmente hay que detenerse en aquellos derechos que protegen al turista en cada una de sus modalidades. La segmentación del sector turístico, la emergencia de nuevos sectores como respuesta a las demandas del turista actual y la exigencia de diversificar los destinos, se ha traducido en el plano normativo en la consolidación del principio de sectorialización de los derechos del turista. En los últimos años el Derecho del turismo ha impulsado un proceso de especificación definiendo derechos concretos para proteger al usuario turístico en el desarrollo de las diversas actividades. La legislación turística

ha entendido que la heterogeneidad de situaciones en las que se encuentra el turista exige el reconocimiento de derechos especiales que se adecúen a las necesidades de cada subsector. Hoy no se puede hablar de un principio de uniformidad en el estatuto del turista, al revés, el marco normativo vigente conforma un modelo heterogéneo que es necesario si asumimos que el círculo de derechos y el sistema de protección del turista que desarrolla actividades de turismo activo no puede ser el mismo que aquel que demanda servicios de turismo rural, de turismo cultural o es mero usuario del alojamiento turístico. Sin duda, un análisis de las normas reglamentarias que ordenan los diversos sectores turísticos permite consagrar la consideración de estos *derechos turísticos especiales*. Y precisamente la aplicación de este principio de sectorialización supone una alteración de los derechos generales del turista como consumidor cualificado. Basta pensar en el derecho a la no discriminación-principio de igualdad en el sector turístico-cuya aplicación se “suaviza” en prestaciones o actividades como el turismo activo, cuya normativa matiza este derecho por razón de la naturaleza de la actividad y la salvaguarda del turista como interés superior de protección (28).

III.4. Deberes del turista

La legislación española también recoge los deberes del turista de forma concentrada. Como ocurre en la ordenación de los derechos, de nuevo debe tomarse en consideración la calificación del turista como consumidor cualificado, de manera que se

recogen deberes específicos sin perjuicio de aquellos otros impuestos por la legislación sobre consumidores y usuarios. Entre los deberes turísticos son pauta común en el Derecho del turismo iberoamericano la obligación de respetar el entorno social, cultural y el medio ambiente (artículo 13.1.a de la Ley gallega), como manifestación expresa de un desarrollo sostenible del turismo; respetar el ordenamiento jurídico del país (artículo 35.a de la Ley paraguaya); respetar los reglamentos de uso o régimen interno de los establecimientos turísticos, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico (artículo 22.b de la Ley aragonesa); pagar el precio de los servicios turísticos en el lugar, la forma y el tiempo convenidos (artículo 31.b de la Ley catalana); observar las normas de convivencia e higiene (artículo 44.a de la Ley del País Vasco); no ceder a terceros su derechos al uso de los servicios turísticos (artículo 45.1.e de la Ley balear); o informarse, desde el lugar de origen, sobre las características del destino, a fin de facilitar las condiciones óptimas y minimizar los riesgos relativos al viaje (artículo 92.6 de la Ley venezolana).

Ahora bien, siendo este el régimen común en la legislación turística iberoamericana, es necesario resaltar que este cuadro se enriquece con un conjunto de deberes que son manifestación propia del *turista proactivo*. El Derecho del turismo trata de impulsar esta nueva posición incluyendo en su estatuto un conjunto de obligaciones impuestas en sus relaciones con la Administración turística, como apoyo a las funciones de ésta: “*facilitar a la Administración la información y documentación preceptiva para el correc-*

to ejercicio de las atribuciones que legal y reglamentariamente le correspondan” (artículo 7.2.f de la Ley riojana). El carácter expansivo de este deber exige aplicar una interpretación amplia del mismo, entendiendo que esta colaboración debe desarrollarse fundamentalmente en dos planos. Por un lado, en las actividades de promoción y mejora de la calidad turística: es obligación del usuario de servicios turísticos *“brindar información en los casos que se les requiera, principalmente las referentes a los fines estadísticos”* (artículos 35.f de la Ley paraguaya y 67.f de la Ley nicaragüense). Por otro, en el ejercicio de la clásica actuación inspectora: es obligación de los usuarios de servicios turísticos *“denunciar ante los organismos o instituciones competentes cualquier irregularidad cometida por prestadores de servicios o autoridades nacionales, durante su desplazamiento o permanencia en el país”* (artículo 35.e de la Ley paraguaya), así como *“denunciar la comisión de los delitos relacionados con la prostitución y la trata de personas en todas sus formas”* (artículo 92.4 de la Ley venezolana).

Siguiendo la opinión de Guillén Caramés (2002), se debe aplaudir la positivización de los derechos del turista en su estatuto pues de esta forma se contribuye a reforzar la conciencia acerca del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la legislación sectorial. No existe, sin embargo, un correlato en el régimen de sanciones como el previsto para la empresa turística, al margen de supuestos excepcionales como el ámbito de la acampada al aire libre, lo que reforzaría sin duda esta conciencia (29).

IV. LA PROTECCIÓN DEL TURISTA

IV.1. De la necesidad de un marco jurídico que proteja los derechos del turista

El sistema de protección del turista constituye el segundo eje nuclear de su estatuto jurídico. Es este un elemento imprescindible para potenciar la calidad de un destino y la fidelización del turista. Su inseguridad, la falta de una protección eficaz y la dificultad para reclamar, son factores que repercuten negativamente sobre la imagen turística de un territorio. Por este motivo, es necesario ordenar un modelo completo, eficaz y de sencilla aplicación para incrementar la satisfacción total del turista. Así, la relevancia de la protección jurídica se ha puesto de relieve en el Código del Turista de la OMT, al proclamar que con ocasión de su acceso a los lugares y localidades de interés turístico y durante su tránsito y estancia, debería asegurarse a los turistas *“la seguridad de su persona y sus bienes, así como la protección de sus derechos en calidad de consumidores”* (artículo XIII.2.b).

En este contexto, la legislación iberoamericana ha entendido la necesidad de ordenar la protección del turista para garantizar la calidad y competitividad de los destinos, elevándolo a rango de principio informador del Derecho del turismo (30). La mayoría de las Leyes de turismo ordenan a los poderes públicos la adopción de mecanismos eficaces para la protección de los derechos del turista (31). Se trata de un mandato legal abierto que se materializa en un conjunto de técnicas de protección normativizadas, exigiendo así una actuación proactiva por parte

de la Administración, en especial a favor de colectivos vulnerables en la medida en que estos encuentran más dificultades para disfrutar plenamente del derecho al ocio: *“se incorporan novedades relacionadas con el reconocimiento de derechos y posición de las personas usuarias, ampliándose la relación de derechos, y estableciendo una especial protección para colectivos vulnerables conformados por menores de edad, personas ancianas, mujeres en estado de gestación o personas con discapacidad”* (Exposición de Motivos de la Ley extremeña).

En la ordenación jurídica de los mecanismos de protección, rige de nuevo la doble condición del turista como consumidor cualificado. Junto al sistema de protección general previsto para consumidores y usuarios, la legislación turística habilita una protección especial dadas las peculiaridades del usuario turístico. Se trata de una integración vertical hacia arriba, de la norma turística en la normativa de consumo de forma complementaria, subsidiaria y genérica, que se completa además con una integración de la norma turística a su mismo nivel o hacia abajo en relación con normas sectoriales igual o más específicas que la turística: las sanitarias, de higiene, de seguridad o las de medio ambiente (32). Esta compleja estructura normativa expresa una vez más la necesidad de dar respuesta al concepto de experiencia global del turista, entendiendo que la protección debe garantizarse en todos aquellos ámbitos que inciden en la calidad del viaje.

Como se ha adelantado, la justificación de esta protección específica se encuentra en la posición singularmente débil del tu-

rista, que necesita medidas especiales al asumir riesgos importantes de seguridad ciudadana, de salud, de transportes, de litigios, entre otros. Si existe un momento en que un particular debe gozar de una mayor protección éste es, sin duda, aquél en que se encuentra lejos de su residencia habitual, en lugares y con costumbres en muchos casos muy diferentes a las suyas, y con una mentalidad y un estado de ánimo que le hace ser fácil blanco de los abusos de las empresas con las que contrata. El turista tiene una posición frágil como consumidor en la medida en que es un desplazado (33). Partiendo de esta premisa, la relevancia de un marco adecuado de protección ha sido puesta de relieve de nuevo por la OMT, que entiende que con ocasión del acceso a los lugares y localidades de interés turístico y durante su tránsito y estancia, debería asegurarse a los turistas *“los procedimientos y garantías administrativas y judiciales necesarios para la protección de sus derechos”* (artículo XIII.2.e del Código del Turista) (34).

Dada esta posición débil del usuario turístico, el Derecho del turismo normativiza un cuadro de técnicas especiales de protección. Estas técnicas, a efectos de un estudio sistematizado, pueden tener el carácter de previas o posteriores al uso y disfrute del servicio contratado. Entre las primeras –las técnicas posteriores serán analizadas en los epígrafes siguientes– se puede citar la prohibición de sobrecontratación, a cuyo fin la legislación turística obliga a los titulares de los establecimientos turísticos a proporcionar alojamiento a los usuarios afectados en otro establecimiento de la misma zona, de igual o superior categoría y en similares condiciones a las pactadas (artículo 26 de

la Ley andaluza), o rembolsar y compensar el precio pactado por el servicio incumplido, así como contratar a sus expensas con un tercero la prestación del mismo si no existe la posibilidad de garantizar la misma calidad (artículo 64 de la Ley colombiana). Otra técnica especial que se reconoce en la legislación iberoamericana es el seguro turístico. En este sentido, el artículo 23.1 de la Directiva de servicios establece que *“los Estados miembros podrán hacer lo necesario para que los prestadores cuyos servicios presenten un riesgo directo y concreto para la salud o la seguridad del destinatario o un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario, suscriban un seguro de responsabilidad profesional adecuado en relación con la naturaleza y el alcance del riesgo u ofrezcan una garantía o acuerdo similar que sea equivalente o comparable en lo esencial en cuanto a su finalidad”*. A este respecto, la Ley 3/2010, de 7 de junio, por la que se modifica parcialmente la Ley del Turismo de Aragón, señala expresamente que tras la oportuna evaluación de todos y cada uno de los requisitos que condicionan la prestación de servicios turísticos, se mantiene aquellos que aseguran la protección de los valores y garantías referidos antes y resultan no discriminatorios, proporcionados, claros e inequívocos, objetivos, transparentes y accesibles, como por ejemplo la exigencia de contar con seguros obligatorios (Preámbulo).

En la legislación turística existe, sin embargo, un importante déficit para la protección del turista en las nuevas formas de comercialización electrónica. Actualmente Internet es la vía elegida por muchos usuarios para adquirir servicios y productos tu-

rísticos gracias a las posibilidades que les ofrece la Red a la hora de programar un viaje. Internet está creciendo como cauce para contratar una actividad turística, conocer información sobre el destino elegido o reservar habitaciones y entradas, de tal manera que el comercio electrónico contribuye al crecimiento turístico facilitando y abaratando los desplazamientos turísticos. El comercio electrónico influye en el sector turístico en lo que se refiere a la forma de distribuir y contratar productos y servicios, por lo que resulta vital la previsión de un marco jurídico regulador y protector para el usuario turístico en el nuevo contexto del comercio turístico electrónico. En este sentido, conviene resaltar por su novedad las previsiones contenidas en el proyecto de Ley de Turismo de Uruguay, que ordena un conjunto de elementos relacionados con la comercialización electrónica. Así, la comercialización, promoción, oferta y venta de servicios turísticos que se produzca en el país por medios informáticos *“debe individualizar con nombre y número del legajo de la respectiva habilitación el carácter del operador responsable”* (artículo 49). Además, se crea el Registro de páginas Web de promoción y difusión de la actividad turística a nivel nacional que no tengan como cometido la intermediación en los servicios turísticos, reglamentando el Ministerio de turismo la inscripción y certificación de dichos portales otorgándoles un sello de confiabilidad para los usuarios (artículo 51).

IV.2. Quejas y reclamaciones

En el Derecho del turismo iberoamericano, las quejas y sugerencias constituyen

técnicas tradicionales de protección (35). En este sentido, Fernández Rodríguez recuerda que las hojas de reclamaciones se convierten para el turista en una herramienta fundamental como usuario de los servicios turísticos, pero además constituye un documento de trabajo de los inspectores de turismo (36). Desde esta perspectiva, las hojas de reclamaciones son un cauce alineado plenamente con la nueva posición activa del turista al abrir un interesante espacio para impulsar su colaboración con la inspección turística.

Conviene tener presente que una de las debilidades de esta técnica es la complejidad con la que queda configurada en la legislación turística, con multitud de trabas procedimentales sin tener en cuenta que el turista no puede ejercer adecuadamente sus derechos debido a la falta de información, a la brevedad de su estancia y a la complejidad que encierra en múltiples ocasiones la determinación del derecho aplicable y del tribunal competente. Por este motivo es necesario que la legislación turística, consciente de la singularidad del turista, arbitre canales sencillos y operativos que faciliten el ejercicio del derecho a formular quejas y reclamaciones (37).

En este sentido, la Directiva de servicios se ocupa en su artículo 27 de la resolución de litigios, señalando que los Estados miembros deben tomar las medidas generales necesarias para que los prestadores faciliten datos de contacto, en particular una dirección postal y un número de fax o una dirección de correo electrónico y un número de teléfono a los que todos los destinatarios, incluidos los que residen en otro Estado

miembro, puedan dirigir directamente las reclamaciones o las peticiones de información sobre el servicio prestado. Asimismo, los Estados miembros tienen que adoptar las medidas generales necesarias para que los prestadores den respuesta en el plazo más breve posible a las reclamaciones y actúen con diligencia para encontrar una solución satisfactoria. La transposición al Derecho español ha incluido una renovación jurídica de esta técnica de protección, de modo que los turistas pueden dirigir al prestador de servicios turísticos sus reclamaciones o quejas, debiendo éste dar respuesta de la forma más breve: es obligación de la empresa turística *“dar respuesta a las eventuales reclamaciones en el plazo más breve posible y en cualquier caso antes de un mes desde la fecha en que hayan sido formuladas”* (artículo 24.f de la Ley aragonesa). Se incluye, así, un tipo de infracción consistente en el incumplimiento de las obligaciones de información y respuesta a las reclamaciones de los turistas y, en particular, la falta de hojas de reclamaciones o la negativa a entregarlas al turista. Especial mención merece la Ley gallega, que trata de abrir diversos canales para presentar las quejas y reclamaciones con el objeto de facilitar el ejercicio de este derecho. En concreto, el usuario turístico puede presentar las quejas y reclamaciones dirigidas a la Administración turística competente en el establecimiento turístico de que se trate, en las oficinas de información turística de la Red Gallega de Oficinas de Turismo, en los registros de la Administración turística competente, o en cualquiera de los registros habilitados por el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del régimen jurídico de las administraciones públicas y del pro-

cedimiento administrativo común.

Las Leyes latinoamericanas también recogen en el estatuto del turista el derecho a presentar quejas y reclamaciones. Por su exhaustividad, hay que citar la Ley venezolana, que obliga a los prestadores de servicios turísticos a mantener el Libro Oficial de Sugerencias y Reclamos, que debe estar visible y a disposición de los turistas o usuarios turísticos para que puedan consignar las quejas y sugerencias que deseen formular referentes a la calidad de los servicios ofrecidos o prestados. Además, y para facilitar la labor de la inspección turística, el Libro Oficial de Sugerencias y Reclamos debe estar, en todo momento, a la disposición de los funcionarios que realicen supervisión por parte del Ministerio del Poder Popular con competencia en turismo, el cual será llevado de acuerdo a las normativas que establezca el Ministerio (artículo 101).

IV.3. Mediación y arbitraje

Un análisis especial merecen la mediación y el arbitraje como cauces de resolución extrajudicial de conflictos entre turistas y prestadores de servicios turísticos. En este sentido, Guillermo Alcover recuerda que la OMT propugna la creación por los organismos públicos de un mediador de competencia general o especial ante el cual los turistas tengan la facultad de depositar una demanda para la solución de sus conflictos. La OMT concreta este extremo en la Declaración de La Haya sobre Turismo, señalando que para facilitar y agilizar la solución no judicial de los conflictos que surjan entre los turistas y otras personas físicas o jurídi-

cas, conviene crear un servicio de competencia general o especial, por ejemplo, un organismo de protección del consumidor o un mediador al que los turistas pudieran dirigir sus peticiones en caso de conflicto, peticiones que deberían tramitarse con rapidez para comunicar su resultado al turista interesado. Finalmente, el Comité de expertos en seguridad y protección de los turistas y de las instalaciones turísticas, reunido en El Cairo del 12 al 15 de junio de 1989, opta por la creación en los Estados miembros de un Ombudsman para los turistas (38).

En España, el legislador autonómico abre la posibilidad de *“utilizar la vía de la mediación como fórmula para solucionar los conflictos que, en materia de turismo, pudieran producirse entre los interesados”* (Preámbulo de la Ley asturiana) y aplicar el arbitraje, si bien este cauce se halla sometido a dos modelos diferentes. Por un lado, aquellas Leyes que bajo la consideración del turista como consumidor cualificado remiten al sistema arbitral creado al amparo de la legislación sobre protección de consumidores: la Administración *“fomentará la resolución de conflictos que se produzcan entre las empresas turísticas y los turistas a través del arbitraje de consumo”* (artículo 18 de la Ley castellano-leonesa). Por otro lado, las Leyes de turismo que habilitan la creación de órganos arbitrales específicos en materia de turismo. En esta línea, la Ley gallega establece que la Administración turística puede *“crear mecanismos de mediación, de conformidad con lo establecido en la legislación vigente sobre la materia”* (artículo 86.2), mientras la Ley catalana prevé en su artículo 32.2 la posibilidad de *“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” (39).

Entre la legislación latinoamericana, se deben resaltar las disposiciones recogidas en la Ley colombiana, que atribuye el protagonismo en la resolución de los conflictos a las asociaciones gremiales. Así, el artículo 67 habilita al turista para dirigir toda queja o denuncia a la asociación gremial a la que esté afiliado el prestador de servicios turísticos o ante el Director Operativo del Ministerio de Desarrollo Económico. En el primer caso, la intervención de la asociación gremial termina con la diligencia de conciliación, y si no se logra la asociación dará traslado al Director Operativo para que se inicie la investigación del caso. El especial protagonismo de las asociaciones gremiales se reproduce en la normativa ecuatoriana, que bajo la rúbrica ‘protección especial’ proclama que los extranjeros no serán discriminados particularmente con el cobro de tasas, derechos y tarifas superiores a los que se cobren a los turistas nacionales. En su caso, *“el sector privado organizado podrá ejercer a nombre del turista discriminado, las acciones que considere pertinentes para evitar tal discrimen, sin perjuicio de que el Ministerio de Turismo, por sí mismo o a denuncia de parte interesada abra el correspondiente expediente administrativo y sancione al infractor en los términos establecidos en este reglamento”* (artículo 85 del Decreto ejecutivo 1186/2004 que aprueba el Reglamento general a la Ley de Turismo de Ecuador). Respecto a la técnica de la mediación, son también interesantes

las previsiones contempladas en el proyecto de Ley de Turismo de Uruguay, que prevé la creación del Centro de Mediación turística en Destino (artículo 52). Su objeto es mediar en los conflictos entre los turistas y prestadores de servicios turísticos en áreas estratégicas de destino como son puertos, aeropuertos y terminales, y en horarios que atiendan las necesidades de los turistas en subsidio de los centros de conciliación establecido por la Ley de Defensa del Consumidor.

Por su parte, el doble sistema de arbitraje analizado en el Derecho español también se recoge con carácter general en la legislación latinoamericana. Entre las Leyes que remiten al sistema de protección del consumidor, debe ser citada la Ley Federal de Turismo de México, que de forma acertada distingue entre turistas nacionales y extranjeros, entendiendo las especiales dificultades de estos últimos para el ejercicio de sus derechos. Así, cuando el turista resida en la República Mexicana puede presentar su denuncia ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, en la oficina más cercana a su domicilio; mientras si el turista reside en el extranjero, *“también podrá denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, las violaciones a la presente Ley por correo certificado y seguir el procedimiento de conciliación o de arbitraje por ese mismo medio o por cualquier otro medio de comunicación que acuerden las partes y que permita hacer el procedimiento más expedito”* (artículo 40). Entre las Leyes que prevén la creación de órganos arbitrales de turismo, Ley ecuatoriana reconoce a los usuarios de servicios de turismo la posibilidad de *“reclamar sus derechos y pre-*

sentar sus quejas al Centro de Protección del Turista”, canalizando a través de éste la solución directa de los conflictos (artículo 46). En caso de no resolverse los conflictos mediante la acción directa del Centro, el interesado puede acudir a los centros de mediación y arbitraje que celebren convenios con el Ministerio de Turismo para con sujeción en la Ley de Arbitraje y Mediación intervenir en esta materia o bien acudir a la justicia ordinaria (artículo 47) (40).

IV.4 Técnicas excepcionales de protección

Una mirada comparada al Derecho del turismo iberoamericano permite observar el surgimiento de técnicas de carácter excepcional. Ejemplo de esta tendencia es la Ley General de Turismo de Perú, que como mecanismo innovador crea la Red de Protección al Turista, integrada por instituciones públicas y privadas y cuyo objetivo es garantizar la seguridad de los usuarios turísticos (artículo 35) (41). En concreto, esta Red elabora y ejecuta el plan de protección al turista, así como acciones coordinadas que garanticen la seguridad turística integral; promueve mecanismos de información, protección y asistencia a los turistas en coordinación con las autoridades; coordina acciones para la prevención, atención y sanción de atentados, agresiones o amenazas contra los turistas; promueve normas orientadas a la protección y defensa del turista; realiza acciones conjuntas con el sector privado para propiciar esta protección; y ejerce la representación del turista en los procesos penales en los que resulte agraviado. Además, la preocupación por la protección del

turista como factor de calidad ha derivado en la aprobación de la Ley n° 28982 que regula la protección y defensa del turista. Esta Ley considera al turista no como consumidor, sino en su condición de ciudadano, reformando el Código Penal para agravar la pena de los delitos cometidos contra turistas o en lugares de turismo, imponiendo el carácter prioritario de las denuncias efectuadas por turistas en el despacho de los asuntos por tratarse de personas que se encuentran de tránsito en la zona donde fueron víctimas de algún hecho delictivo. Finalmente, la Ley n° 28982 ordena al Ministerio competente en materia de turismo, en coordinación con todos los agentes implicados -entidades públicas y privadas- dictar medidas tendentes a la protección, asesoría y defensa del turista a través de la Red Integral para la Protección y Defensa del Turista (42), reconociendo la necesidad de recibir aportaciones o donaciones de los gremios involucrados en el sector turismo a fin de coadyuvar al logro de los fines de protección del turista. Por tanto, la legislación peruana resalta el principio de colaboración público-privada como eje del modelo turístico actual y fórmula eficaz para promover la protección del turista.

Como instrumento de máxima intensidad, algunas Leyes latinoamericanas prevén la creación de una policía turística cuyo fin es la prevención y protección de la persona y los bienes de los turistas, así como del patrimonio turístico para su disfrute y explotación. A diferencia de los otros mecanismos analizados, el objetivo primario de esta policía es la *prevención*, garantizando la seguridad integral del usuario en el destino turístico. En esta línea, la Ley General de Turismo de Colombia crea la División de

Policía de Turismo dentro de la Dirección de Servicios Especializados de la Policía Nacional, mientras la Ley de Nicaragua ordena al Instituto Nicaragüense de Turismo fomentar la implementación del Convenio de creación de la Policía de Turismo “*con el fin de fortalecer la protección a los turistas y sus bienes*” (artículo 70). Por su parte, el Reglamento de la Ley boliviana establece que “*la Dirección de la Policía Turística Nacional y sus Unidades Departamentales, tienen por misión principal la prevención y evitar la comisión de delitos y faltas relacionadas con la actividad turística protegiendo a la persona y bienes de los turistas*”, disponiendo para ello de medios de orientación, información, equipamiento y materiales adecuados (artículo 54).

La disciplina turística, cuyo objeto es la regulación de la actuación inspectora, la tipificación de las infracciones, la determinación de las sanciones administrativas y el procedimiento sancionador en relación con el turismo, constituye otro instrumento extraordinario de protección del turista. En concreto, la potestad de inspección resulta un instrumento imprescindible para lograr el cumplimiento de la legalidad y es éste el objetivo que justifica su propia existencia. Más aún, la actividad de inspección turística, a efectos de la protección de los derechos del turista, cobra una especial relevancia en el proceso de incorporación al derecho interno de la Directiva de servicios. Como señala Melgosa Arcos, la consecuencia principal que genera la Directiva es la primacía del control represivo a posteriori. Si las actividades turísticas pueden ser ejercidas desde el inicio sin necesidad de autorización previa ni de inscripción en registro

alguno; si sólo se exige una declaración responsable que comunica a la Administración turística el inicio de una actividad, sin necesidad de que esta haga pronunciamiento alguno para autorizar; también podemos concluir que será necesario un nuevo sistema de inspección o una reestructuración del sistema actual, porque al eliminarse el control previo va a pivotar sobre la inspección turística todo el control que la Administración ejerza sobre el sector (43).

Finalmente, conviene resaltar cómo algunas Leyes autonómicas incorporan la posibilidad de que el presunto infractor pueda normalizar las irregularidades administrativas en que hubiere incurrido (subsanción) y reparar los perjuicios causados a los turistas (conciliación), en coherencia con lo previsto en el artículo 27 de la Directiva de servicios, sobre resolución de litigios. A modo de ejemplo, la Ley aragonesa señala que con carácter previo o simultáneo a la incoación del procedimiento sancionador, se ofrecerá al presunto infractor la posibilidad de normalizar las irregularidades administrativas en las que hubiere incurrido y reparar los perjuicios causados a los turistas, subsanción que podrá formularse atendiendo a la entidad de la infracción y al perjuicio que conlleve. Del mismo modo, la conciliación voluntaria para la reparación de los perjuicios causados a los turistas sólo podrá tener lugar en aquellas reclamaciones en las que prime un interés particular y éste sea cuantificable económicamente. Así, la conciliación y la subsanción plena comporta el archivo de las actuaciones o la atenuación de las infracciones y sanciones, atendiendo a la naturaleza y gravedad de los perjuicios causados, en tanto que la subsanción par-

cial únicamente podrá dar lugar a la atenuación de las infracciones y sanciones (artículo 92). Sin duda, esta previsión normativa puede redundar en beneficio de los turistas, que obtendrán, en su caso, una reparación cuantificable de las reclamaciones por ellos interpuestas, lo que hasta la fecha sólo podía obtenerse por vía judicial y, en ocasiones, mediante procedimientos de arbitraje de consumo (44).

V. CONCLUSIÓN

A lo largo del presente trabajo se ha analizado el estatuto jurídico del turista como eje del Derecho del turismo en su afán por garantizar el principio de calidad. El turista, en cuanto destinatario final de bienes y servicios, está expuesto a situaciones de indefensión que requieren una específica protección mediante disposiciones adecuadas que tengan en cuenta su condición. En este sentido, es cierto que la legislación turística iberoamericana ha normativizado en los últimos años un importante cuadro de derechos del turista y un amplio elenco de técnicas para proteger su esfera jurídica, requisito inexcusable para fidelizar a los clientes de un destino. Sin embargo, la eficacia de este estatuto jurídico exige detenerse en aquellos elementos susceptibles de actualización y renovación. Así, el estatuto del turista no debe configurarse como un marco estático, al revés, la evolución constante del sector y la dinámica cambiante de los perfiles del turista actual exigen una adecuación permanente a los retos planteados. Asimismo, la legislación turística debe responder al nuevo contexto tecnológico y los riesgos asumidos por el consumidor turístico en sus

relaciones electrónicas con los prestadores, sin perjuicio de la normativa general sobre contratación electrónica.

La protección del turista requiere un marco normativo que profundice en el principio de sectorialización configurando un sistema en cascada, donde la norma reglamentaria está llamada a asumir un papel fundamental para proteger al turista en sus diferentes modalidades. Siempre considerando la necesidad de ordenar cauces de protección sencillos y ágiles para la resolución de conflictos, mediante regulaciones exhaustivas que garanticen el principio de seguridad jurídica. En este sentido, como recuerda Alcover Garau (1990), la experiencia ofrecida por la OMT pone de relieve que la protección al consumidor, en nuestro caso el turista, es un objetivo que se debe alcanzar a través de metas concretas y escalonadas y no mediante grandes declaraciones de principios. Por ello, la necesaria concreción en los objetivos proteccionistas del Derecho del turismo puede ser conveniente para evitar las ya excesivas declaraciones vacías de contenido y eficacia. Y los estudios de la OMT en este campo se han caracterizado por su concreción: propuestas para la mejora de la información, examen de la aplicación de la informática a la información, estudio de métodos de elaboración de encuestas para evaluar el grado de satisfacción de los turistas, promoción de los Comités de garantía de calidad o proposiciones para la simplificación de los trámites fronterizos.

Finalmente, los principios de colaboración interadministrativa y cooperación público-privada devienen esenciales para

garantizar la protección global del turista. La satisfacción integral del usuario turístico requiere un modelo transversal que garantice una actuación conjunta de todos los agentes implicados. El turismo es un sector económico complejo que engloba una multitud de agentes y de intereses, convirtiendo la cooperación en un instrumento vital para mejorar la protección del turista y, en última instancia, la competitividad de los destinos y la satisfacción del usuario. La Administración ha jugado un papel importante en el desarrollo turístico y en la protección del turista, aportando el marco legal y una serie de recursos imprescindibles para garantizar su estatuto jurídico. El sector privado, por su parte, es responsable de la calidad de sus instalaciones y servicios, de la eficiencia de sus operaciones, de la comercialización y de la formación de su personal. Como el producto turístico es la suma de las aportaciones de muchas entidades públicas y privadas, es importante que cada una de ellas sea consciente de su papel dentro del conjunto y colaboren para conseguir ventajas estratégicas. En definitiva, es vital ordenar cauces que impulsen esta cooperación y la implicación del sector privado en el cumplimiento de este principio esencial del Derecho del turismo (45).

BIBLIOGRAFÍA

- ALCOVER GARAU, G. (1990): Protección jurídica del turista como consumidor y competencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de turismo, en Estudios sobre consumo, nº 18.
- BLANQUER CRIADO, D. (1999): Derecho del turismo, Valencia, Tirant lo Blanch.
- BLANCO HERRANZ, F. J. (2006): Los principios generales del Derecho del turismo, en El Derecho del turismo en el Estado Autonómico (Dir. TUDELA ARANDA, J.), Cortes de Aragón, Zaragoza.
- CASTEL GAYÁN, S. Y LACASA VIDAL, J. (2010): Introducción al derecho turístico de Aragón: evolución y situación actual, en Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 37.
- CORCHERO PÉREZ, M. (2002): La protección del turista como consumidor. En: Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 28.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2006): La protección del turista en la Unión Europea, en Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 11.
- GUILLÉN CARAMÉS, J. (2002): Algunos aspectos de la protección jurídica del turista. En: Civitas Revista española de Derecho Administrativo, nº 115.
- LASARTE ALVAREZ, C. (1999): Contratos turísticos, protección del turista y la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación, en Derecho y turismo. I y II Jornadas de Derecho Turístico, Málaga 1998-1999.
- MELGOSA ARCOS, F. J. (2011): Directiva de Servicios y Turismo: aproximación a la incidencia de la Directiva de Servicios en el marco jurídico del turismo español, en Noticias de la Unión Europea, nº 317.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (2004): Derecho público del turismo, Navarra, Thomson-Aranzadi, Navarra.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M. (2006): Los conceptos subjetivos del derecho del turismo (II). El estatuto del turista como consumidor y usuario, en El derecho del turismo en el Estado Autonómico (TUDELA, J. Dir.), Zaragoza, Cortes de Aragón.
- SÁNCHEZ SÁEZ, A.J. (2008): La inspección turística y el régimen sancionador en materia de turismo, en Estudios sobre derecho andaluz del turismo (coord. FERNÁNDEZ RAMOS, S., PÉREZ MONGUIÓ, J.M. y PRADOS PRADOS, S.), Junta de Andalucía.
- TUDELA ARANDA, J. (2004): Un nuevo Derecho para un nuevo turismo. En: Revista aragonesa de Administración Pública, nº 24.

NOTAS

(1) PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (2004): Derecho público del turismo, Navarra, Thomson-Aranza-di, Navarra, p. 32.

(2) TUDELA ARANDA, J. (2004): Un nuevo Derecho para un nuevo turismo. En: Revista aragonesa de Administración Pública, nº 24, p. 282.

(3) GUILLÉN CARAMÉS, J. (2002): Algunos aspectos de la protección jurídica del turista. En: Civitas Revista española de Derecho Administrativo, nº 115, p. 367.

(4) PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (2004): Derecho público del turismo, op. cit., p. 32.

(5) Martín M^a Razquin también entiende que los elementos definidores del turista vienen marcados por tres notas caracterizadoras: es un usuario o consumidor; utiliza productos, recursos o servicios turísticos, es decir, aquellos que se generan en la actividad turística; la actividad turística es desempeñada por empresas turísticas, es decir, empresas que prestan servicios en el ámbito de la actividad turística. RAZQUIN LIZARRAGA, M. (2006): Los conceptos subjetivos del derecho del turismo (II). El estatuto del turista como consumidor y usuario, en El derecho del turismo en el Estado Autonómico (TUDELA, J. Dir.), Zaragoza, Cortes de Aragón, p. 290.

(6) CORCHERO PÉREZ, M. (2002): La protección del turista como consumidor. En: Revista Aragonesa de Administración Pública, nº 28, p. 512.

(7) A modo de ejemplo, se puede citar la definición recogida en la Ley cántabra: “*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*” (artículo 11); o en la Ley balear: “*toda persona física o jurídica que adquiera, utilice o disfrute como destinatario final los bienes, las actividades o los servicios prestados por las empresas inscritas en el Registro insular de Empresas, Actividades y Establecimientos turísticos*” (artículo 38). La última Ley aprobada en España, la Ley extremeña, define a las ‘personas usua-

rias’ como “*personas físicas o jurídicas que, como destinatarios finales, soliciten, contraten o disfruten servicios turísticos*” (artículo 2.h).

(8) Respecto a la consideración legal del turista como consumidor cualificado, véanse los artículos 3 de la Ley mexicana y 90 de la Ley venezolana. En esta línea, es expresivo el proyecto de Ley de Turismo de Uruguay: “*el turista se considera consumidor a todos los efectos que establece la ley 17.250*” (artículo 44).

(9) En la misma línea, véanse los artículos 2.d de la Ley salvadoreña y 90.1 de la Ley venezolana. Además, es interesante resaltar cómo la Ley venezolana distingue dentro de este concepto entre turista-toda persona natural que viaje y pernocte fuera del lugar de su residencia habitual, en forma temporal con fines de esparcimiento y recreación y utilice alguno de los servicios prestados por los integrantes del Sistema Turístico Nacional- y *usuario turístico*-toda persona natural que se beneficie de alguno de los servicios prestados por los integrantes del sistema turístico nacional-.

(10) La Ley panameña también recoge este criterio, si bien limita la duración máxima a noventa días (artículo 3.19).

(11) El mismo criterio sigue el artículo 24 de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Turismo: “*se entiende por turista: a) El nacional y el extranjero residente que con fines de recreo, deporte, salud, estudio, vacaciones, religión y reuniones se traslade de un lugar a otro de la República; b) El extranjero que con los mismos fines ingrese al país*”.

(12) La Ley nicaragüense, recogiendo los criterios de consumidor cualificado y servicio turístico, también integra a nacionales y extranjeros dentro del concepto de turista. No recoge, sin embargo, el requisito de duración mínima o máxima de estancia: “*se entiende por usuario de los servicios turísticos, toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que adquieran, utilicen o disfruten como destinatario final, los bienes, actividades o servicios prestados por las empresas de la industria turística*” (artículo 63).

(13) En este sentido, es expresivo el proyecto de Ley de Turismo de Uruguay, que considera como principio de la actividad turística la calidad turística, a cuyo fin el Estado debe promover *“en coordinación con los distintos sectores la calidad de los destinos para satisfacción de los turistas así como mecanismos y acciones tendentes a la protección de sus derechos”* (artículo 5.c).

(14) Los derechos del turista son derechos específicos y, por tanto, sin perjuicio de los generales reconocidos en la legislación sobre consumidores y usuarios. RAZQUIN LIZARRAGA, M. (2006): Los conceptos subjetivos del derecho del turismo (II). El estatuto del turista como consumidor y usuario, op. cit., p. 295. En la misma línea, Lasarte Álvarez señala que la protección del turista es una concreción de la política de defensa del consumidor. LASARTE ALVAREZ, C. (1999): Contratos turísticos, protección del turista y la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación, en Derecho y turismo. I y II Jornadas de Derecho Turístico, Málaga 1998-1999, p. 21.

(15) GUILLÉN CARAMÉS, J. (2002): Algunos aspectos de la protección jurídica del turista, op. cit., p. 369.

(16) Esta técnica normativa permite contraponer los derechos de los turistas con los deberes de los empresarios y, por otra, relacionar los deberes de los turistas con los derechos de los empresarios turísticos. RAZQUIN LIZARRAGA, M. (2006): Los conceptos subjetivos del derecho del turismo (II). El estatuto del turista como consumidor y usuario, op. cit., p. 296.

(17) En esta línea, Fernández Rodríguez señala de forma acertada que muchas obligaciones de las empresas turísticas tienen una finalidad de protección al consumidor o usuario turístico. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2006): La protección del turista en la Unión Europea, en Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 11, pp. 87-88. Entre las previsiones de la legislación latinoamericana, conviene resaltar la propuesta del proyecto de Ley de Turismo de Uruguay, que recoge como deberes de la empresa turística: brindar información veraz del servicio, que *“comprende todas las condiciones generales del ser-*

vicio a prestar así como también la forma de actuación en la cadena de comercialización del servicio”; e *“informar procedimiento en caso de demoras, pérdidas de equipaje o cualquier otro inconveniente que pueda plantearse intentando facilitar la estadía del turista”* (artículo 38).

(18) En la legislación latinoamericana, véanse los artículos 34.a de la Ley paraguaya, 65.b de la Ley nicaragüense y 91.1 de la Ley venezolana.

(19) En los mismos términos se expresan los artículos 34.c de la Ley paraguaya, 65.c de la Ley nicaragüense, 91.2 de la Ley venezolana y 63 de la Ley colombiana.

(20) En relación a este derecho, véanse los artículos 34.b de la Ley paraguaya, 65.e de la Ley nicaragüense y 91.3 de la Ley venezolana.

(21) Sobre el derecho a formular quejas y reclamaciones, se expresan con claridad los artículos 65.h de la Ley nicaragüense, 91.5 de la Ley venezolana y 67 de la Ley colombiana.

(22) ALCOVER GARAU, G. (1990): Protección jurídica del turista como consumidor y competencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de turismo, en Estudios sobre consumo, nº 18, pp. 75-79.

(23) ALCOVER GARAU, G. (1990): Protección jurídica del turista como consumidor y competencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de turismo, op. cit., p. 77.

(24) Especial mención merece el régimen de precios y el derecho de información tras las reformas legislativas operadas en la normativa autonómica de turismo. Así, a modo de ejemplo, la Ley murciana señala que *“los precios serán fijados y modificados libremente por el titular de la empresa turística. Las listas de precios deberán hallarse siempre expuestas en lugares perfectamente visibles para el público. En ningún caso podrán las empresas turísticas cobrar precios superiores a los máximos expuestos”* (artículo 43.1); mientras la Ley aragonesa establece que *“los precios de los servicios turísticos serán libres, y deberán ser expresados en sus cuantías máximas y con inclusión de toda carga, tributo o gravamen,*

así como de los descuentos aplicables en su caso y de los eventuales suplementos o incrementos. Los precios de los servicios turísticos deberán ser comunicados o exhibidos al público en lugar visible y de modo legible en el propio establecimiento y en su publicidad o, en su caso, en la del servicio turístico ofertado” (artículo 31).

(25) BLANQUER CRIADO, D. (1999): *Derecho del turismo*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 224.

(26) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2006): *La protección del turista en la Unión Europea*, op. cit., p. 89.

(27) Sobre la consideración de las hojas de reclamaciones como instrumento para la participación del turista, véase SÁNCHEZ SÁEZ, A.J. (2008): *La inspección turística y el régimen sancionador en materia de turismo*, en *Estudios sobre derecho andaluz del turismo* (coord. FERNÁNDEZ RAMOS, S., PÉREZ MONGUIÓ, J.M. y PRADOS PRADOS, S.), Junta de Andalucía, p. 542.

(28) Expresivo en este sentido es el artículo 55 de la Ley mexicana: *“No se considerarán discriminatorias en contra de las personas, las tarifas y precios para el uso, consumo o disfrute, de los bienes o servicios ofertados, ni los requisitos de edad o las restricciones para el uso de instalaciones turísticas, cuando sean de carácter general y guarden relación directa con la especialización que el prestador de servicios turísticos decida otorgar, y siempre que las mismas no sean violatorias de otras leyes”*.

(29) CASTEL GAYÁN, S. y LACASA VIDAL, J. (2010): *Introducción al derecho turístico de Aragón: evolución y situación actual*, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 37, p. 378.

(30) BLANCO HERRANZ, F. J. (2006): *Los principios generales del Derecho del turismo*, en *El Derecho del turismo en el Estado Autonómico* (Dir. TUDELA ARANDA, J.), Cortes de Aragón, Zaragoza, pp. 136-138.

(31) En esta línea, especial mención merece la Ley extremeña, que en su artículo 12 (‘protección de las personas usuarias’) ordena a la Administración *“velar por la protección de los legítimos derechos de*

las personas usuarias y, en especial, de aquellos que afecten a su salud, seguridad o intereses económicos y sociales”. Entre la legislación latinoamericana, la Ley General de Turismo de Colombia reconoce la protección al consumidor como principio general de la industria turística, dirigido a los sectores público y privado: *“con miras al cabal desarrollo del turismo, el consumidor será objeto de protección específica por parte de las entidades públicas y privadas”* (artículo 2.8). También la Ley argentina ordena a la autoridad de aplicación *“instrumentar normativas de procedimientos eficaces tendentes a la protección de los derechos del turista y la prevención y solución de conflictos”* (artículo 37), pudiendo establecer convenios de cooperación, delegación y fiscalización con otros órganos oficiales federales o locales y con entidades privadas. En una línea similar se expresan las Leyes de Bolivia (artículo 5.c), Guatemala (artículo 25), Ecuador (artículo 4.c), Paraguay (artículo 5), Nicaragua (artículo 11.g) y México (artículo 2.XIV).

(32) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. (2006): *La protección del turista en la Unión Europea*, op. cit., p. 87.

(33) ALCOVER GARAU, G. (1990): *Protección jurídica del turista como consumidor y competencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de turismo*, op. cit., p. 76.

(34) Desde esta perspectiva, es interesante la propuesta de la normativa ecuatoriana que prevé una protección especial para los turistas extranjeros, consciente de la especial debilidad de estos al encontrarse fuera de su país: *“sin perjuicio de las disposiciones contenidas en leyes orgánicas o de otra especialidad, los extranjeros no serán discriminados particularmente con el cobro de tasas, derechos y tarifas superiores a los que se cobren a los turistas nacionales. El sector privado organizado podrá ejercer a nombre del turista discriminado, las acciones que considere pertinentes para evitar tal discrimen, sin perjuicio de que el Ministerio de Turismo, por sí mismo o a denuncia de parte interesada abra el correspondiente expediente administrativo y sancione al infractor en los términos establecidos en este reglamento”* (artículo 85 del Reglamento General a la Ley de Turismo de Ecuador).

(35) Según el artículo 12.7 de la Ley castellano-leonesa, el derecho a formular quejas y sugerencias comprende: *“la posibilidad de formular quejas y reclamaciones de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y demás normas de aplicación; la puesta a su disposición de las hojas de reclamaciones en el momento de plantear su reclamación; el anuncio de forma visible e inequívoca de la existencia de las hojas de reclamaciones; la dispensación por parte de los prestadores de actividades turísticas de la información necesaria para que los turistas puedan cumplimentar las hojas de reclamaciones”*.

(36) Fernández Rodríguez, C. (2005): Derecho administrativo del turismo, Madrid, Marcial Pons, pp. 124-127.

(37) Sobre la necesidad de configurar mecanismos de protección sencillos para el turista, el artículo 31 del Decreto 1297/2006 por el que se aprueba la reglamentación de la Ley Nacional de Turismo de Argentina señala: *“la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación instrumentará métodos alternativos para la solución de conflictos por denuncias de turistas ante incumplimientos por parte de prestadores de servicios turísticos, de acuerdo al principio de celeridad, economía, sencillez y eficacia, respetando la garantía de la defensa y el debido proceso”*.

(38) ALCOVER GARAU, G. (1990): Protección jurídica del turista como consumidor y competencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de turismo, op. cit., p. 78. En esta línea, Martín M^a Razquin recuerda que ninguna Ley autonómica de turismo ha recogido la figura del defensor del turista. RAZQUIN LIZARRAGA, M. (2006): Los conceptos subjetivos del derecho del turismo (II). El estatuto del turista como consumidor y usuario, op. cit., p. 295.

(39) Algunas Leyes autonómicas introducen la técnica de la conciliación y subsanación en sede de procedimiento sancionador. En este sentido, véase entre otras la Ley madrileña: *“previa o simultáneamente a la tramitación del expediente sancionador, se ofrecerá al presunto infractor la posibilidad de reparar los perjuicios causados, o normalizar las irregularidades administrativas en las que hubiere*

incurrido”, añadiendo que la conciliación voluntaria, para la reparación de los perjuicios causados a los consumidores o usuarios, por parte de las empresas prestadoras de los servicios turísticos, sólo podrá formularse en aquellas reclamaciones en las que prime un interés particular y éste sea cuantificable (artículo 71).

(40) En una línea similar, el Reglamento a la Ley de Nicaragua establece que el prestador y el usuario de servicios turísticos podrán a su elección someterse a un proceso de solución de su controversia mediante la mediación, convocado y evacuado ante el funcionario responsable del Departamento de Empresas y Actividades Turísticas de INTUR, sin perjuicio del derecho del usuario del servicio de acudir ante las Oficinas de la Red de Defensa de los Consumidores (artículo 56). Además, la legislación nicaragüense recoge la posibilidad de acudir a cualquier tipo de oficina con el objetivo de facilitar el ejercicio de este derecho, en especial para los turistas extranjeros (artículo 69 de la Ley de Nicaragua).

(41) La Red está integrada por la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo, la Defensoría del Pueblo, la Policía de Turismo, por los ministerios del Interior, Transportes y Comunicaciones, y Relaciones Exteriores, el Ministerio Público, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, y el sector privado vinculado al turismo.

(42) Artículo 3: *“Estas medidas deberán atender, entre otras, las siguientes necesidades para protección y defensa del turista: a) Recibir las quejas, denuncias y sugerencias de los turistas, orientándolos respecto a las acciones a tomar, y en su caso, presentar las denuncias de oficio ante la entidad competente y mantener informado al turista sobre el resultado de las mismas. b) Proponer acciones, recomendaciones y medidas dirigidas a crear mecanismos eficaces que apunten a la mejora de la protección y defensa del turista. c) Realizar acciones conjuntas con el sector privado y público para la protección y defensa del turista. d) Efectuar propuestas normativas encaminadas a la protección y defensa de la persona del turista y sus bienes. e) La defensa del turista no domiciliado y su representación de oficio desde la investigación preliminar y en los procesos penales en los que sea agraviado serán*

efectuadas por los abogados de oficio designados por la Red Integral para la Protección y Defensa del Turista. f) Establecer un registro de seguimiento de las quejas y denuncias de los turistas. g) Efectuar campañas preventivas y de información a los turistas, a fin de prevenirlos y evitar en lo posible que sean sujetos pasivos de actos delictivos”.

(43) MELGOSA ARCOS, F. J. (2011): Directiva de Servicios y Turismo: aproximación a la incidencia de la Directiva de Servicios en el marco jurídico del turismo español, en Noticias de la Unión Europea, nº 317, p. 70.

(44) CASTEL GAYÁN, S. y LACASA VIDAL, J. (2010): Introducción al derecho turístico de Aragón: evolución y situación actual, op. cit., 369-370.

(45) En este sentido, los Códigos de autorregulación constituyen una herramienta eficaz para proteger los derechos del turista. Asimismo, como experiencia notable en el Derecho comparado, se debe citar la Carta italiana de los derechos del turista, redactada según lo establecido por el artículo 4 de la Ley 135 del 29 marzo de 2001. Contiene información útil para el turista que desea organizar un viaje o una estancia vacacional y resume el contenido esencial de la legislación vigente. El texto fue fruto de la colaboración y cooperación con las administraciones estatales interesadas, de las Regiones y las Provincias Autónomas, así como con instituciones, organizaciones empresariales y sindicatos del sector turístico, y asociaciones dedicadas a la defensa de los consumidores.

