

EL ACTO TURISTICO ESTUDIO SOBRE UN PROYECTO DE LEY DE COMPETENCIAS EN MATERIA TURISTICA

Por

Manuel Martín Fornoza

Catedrático, Subdirector General de
Coordinación y Jefe de la Unidad
Central de Recursos del Ministerio de
Información y Turismo

PROLOGO

Manuel Martín Fornoza toca en este trabajo un tema de gran interés y cuyo estudio se viene imponiendo desde que el turismo comenzó a hacerse masivo en nuestra patria: la tipificación del acto turístico y la fijación de la competencia en materia turística.

Como aclara en su nota preliminar, este trabajo es sólo un estudio personal sin otro valor que un mero ensayo, pues la materia de que trata, al no estar aún reglamentada, es susceptible de diversidad de enfoques, de tratamiento y de opiniones. Sin embargo, dada la formación jurídica del autor de este ensayo y su larga experiencia en puestos de responsabilidad dentro de la esfera oficial del turismo, el enfoque y desarrollo que da a la cuestión serán muy de tener en cuenta si al fin se acomete la confección de una Ley de Bases reguladora, en su conjunto, de toda la actividad turística.

En efecto, Manuel Martín Fornoza, catedrático, jurisconsulto, tratadista, une a sus amplios y hondos conocimientos sobre Derecho una gran afición hacia los temas turísticos. De esta afición y de estos conocimientos puedo dar fe, pues durante varios años me cupo la suerte de tenerlo al frente de una de las secciones más difíciles de desempeñar en esta Dirección General: la de Reclamaciones. Salió de ella para hacerse cargo de la Jefatura de la Unidad Central de Recursos de este Minis-

terio, puesto que actualmente sigue desempeñando junto con el de Subdirector General de Coordinación.

El estudio que hoy publica Martín Fornoza, y al que me es muy grato prologar, es exponente de la provechosa dedicación de su autor a los temas turísticos y legales; y me consta que su lectura ha de ser de gran interés para cuantos se interesan por el fenómeno turístico.

LEÓN HERRERA

El hombre.—«Tenemos, por la gracia de Dios, un pueblo que posee el secreto de esa hospitalidad hidalga, generosa, genuinamente española, que por no ser frecuente en otras latitudes, cautiva especialmente a quienes nos visitan.»—Fraga Iribarne: *Horizonte español*, 1968.

El país.—«Fern im Süd das Schöne Spanien.»—De una canción popular alemana.

I. *Nota preliminar.*

El presente trabajo es sólo un estudio personal de lo que podría ser, partiendo del concepto sustantivo del acto turístico, las bases de una reglamentación de la actividad turístico-privada. No tiene, por tanto, otro valor que el de un mero ensayo, en el que he recogido, a efectos de sistematizar y unir en un pretendido todo orgánico con lo que hay de aportación personal, normas de Derecho sustantivo y procedimental y declaraciones legales que ya están vigentes y que afectan a las empresas típicamente turísticas.

II. *Motivación de este estudio.*

El turismo en España ha experimentado en los últimos años un crecimiento verdaderamente expresivo. De 3.187.015 turistas que nos visitaron en 1957, se ha pasado en 1968 a más de 19 millones. Esto

supone que en el pasado año se desplazó a España una masa turística de aproximadamente las dos terceras partes de la total población española. Si a ello se une, en este ritmo de crecimiento, el turismo interior, es fácil intuir la trascendencia que ha adquirido el turismo como fenómeno social y económico.

Este extraordinario movimiento turístico repercutió en su iniciación sobre sectores industriales estrictamente turísticos —hotelería y agencias de viajes—. Su influencia sobre otros sectores, en los años aún no lejanos en que el número de extranjeros que nos visitaban no pasaba del millón y medio y en que del turismo interior disfrutaban sólo unos pocos, era importante sólo relativamente. Hoy, con más de 19 millones de turistas extranjeros y el desarrollo creciente del turismo nacional, la actividad turística, la vida de relación comercial e industrial con turistas, afecta no sólo a sectores directamente vinculados al turismo, sino a una masa de población activa española, cada día más amplia. El turista no sólo utiliza la agencia de viajes o el hotel, sino que, durante su estancia en nuestro país, se inserta ampliamente entre nosotros: su relación con toda clase de empresas suministradoras de bienes y servicios es el presupuesto de su vida diaria (compra objetos diversos, asiste a espectáculos públicos, realiza excursiones, visita lugares típicos, centros de recreo, etc.). Destaca esta trascendencia en la vertiente social que expresa, el Ministro de Información y Turismo al advertir en su obra citada: «El carácter del turismo, del que son tributarias una serie numerosa de industrias y actividades de toda índole, obliga a pensar que, desde el punto de vista laboral, el derrotero que tome su evolución afecta ya a una zona muy considerable de nuestra población trabajadora y a un sector cada vez más numeroso de profesionales de la gerencia empresarial.»

Ya la Orden ministerial de 14 de junio de 1957 intentó encauzar lo que realmente era a la sazón, con tres millones de turistas, las primeras aguas de la gran avenida. Esta Orden, que afectaba sólo a una industria típicamente turística —la de hotelería— y el tímido intento de reglamentación de las agencias de viajes de 1942, constituían prácticamente toda nuestra legislación reguladora de la actividad turístico-privada.

A partir de 1962 se inicia, realmente, una reglamentación turística sistemáticamente ordenada, siquiera ésta afecte sólo a empresas típica-

mente o estrechamente ligadas al turismo (1). La Ley vigente de competencias en materia turística, Ley 48/1963, de 8 de julio, expresó en su Exposición de Motivos su pretensión dirigida al «tratamiento unitario de lo turístico en lo que tiene específicamente de tal», considerando, como actividad turística, «aquella que las personas físicas o jurídicas ejercen y que, de manera directa o indirecta, se relacionan o pueden influir de modo predominante sobre el mismo».

En ejecución de la citada Ley, y para reglamentar ante todo unitariamente las actividades de empresas tradicionalmente turísticas, se dictó el Decreto 231/1965, de 14 de enero, con la finalidad de que «entre el escalón superior de la Ley y el último de las reglamentaciones particulares, exista el nivel intermedio del Estatuto ordenador» y aunque, ciertamente, el Estatuto citado define genéricamente en el artículo tercero lo que constituye el concepto de empresa turística, como las que «directa o indirectamente se relaciona o pueden influir sobre el turismo» —relación indirecta sobre el turismo que ya implícitamente atrae en sí el concepto de empresa turística, no típica— limitó su reglamentación casi sólo a las empresas que, tradicionalmente, venían gozando de la consideración de turísticas. No pareció oportuno en aquella coyuntura reglamentar las actividades de empresas que, sin ser propia o exclusivamente turísticas, realizan actos que influyen indirectamente sobre el turismo, probablemente por estimarse que una reglamentación de esta clase —llena de dificultades en cuanto a su aplicación, si la reglamentación no se logra plenamente— requiere de una

(1) A título indicativo es procedente citar: La Ley de Competencias en materia turística, de 8 de julio de 1963; el Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas, de 14 de enero de 1965; las Ordenes ministeriales de 18 de enero y 17 de marzo de 1965, sobre cafeterías y restaurantes; la nueva reglamentación de las agencias de viajes, de 29 de marzo de 1962 y Ordenes ministeriales de 26 de febrero de 1963 y 12 de abril de 1966; Orden ministerial de 17 de enero de 1967 sobre Apartamentos, Bungalows y alojamientos turísticos, no hoteleros; Orden ministerial de 19 de julio de 1968 sobre normas para nueva clasificación de la industria hotelera; Ley de 28 de diciembre de 1963 y Decreto de 23 de diciembre de 1964, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico; Orden de 28 de julio de 1968 sobre campamentos de turismo y de 28 de octubre del mismo año, sobre ciudades de vacaciones; Orden de 31 de marzo de 1964 sobre denominaciones geoturísticas; de 30 de septiembre de 1964 sobre fiestas de interés turístico; Orden de 10 de junio de 1967 de Estatuto de directores de empresas turísticas; de 31 de enero de 1964, relativa a actividades turísticas informativas privadas; de 20 de noviembre de 1964 sobre Registro de empresas y actividades turísticas, etcétera.

meditación seria y prolongada y la observación de hechos y fenómenos; hechos y fenómenos que, por ser hechos nuevos, como lo es el de la eclosión turística, sólo cabe afirmarlos o confirmarlos, en cuanto van acumulándose tras la experiencia de cada día.

Superada ya esta fase, la disciplina de la actividad turística ha de hacerse a partir de un concepto previo y sustantivo del acto turístico; concepto que sea suficientemente comprensivo para atraer hacia sí a toda actividad de contenido turístico, sea o no realizada por empresas tradicionalmente consideradas con tal carácter.

Para aislar este concepto no basta con decir qué acto turístico es el realizado por empresa turística porque ésta, a su vez, es la que realiza actos de turismo, lo que, en definitiva, conduce a un círculo que cierra en su punto de partida. Tampoco es suficiente para, por inducción generalizadora, definir como acto turístico aquel que reúne caracteres de semejanza o analogía con los realizados por empresas —v. gr., *Hotelería, Agencias de Viajes*— que son típicamente turísticos, porque el incontable número de actividades que actualmente inciden sobre el turismo es tan elevado y las modalidades de explotación del turismo tan variadas, que es imposible, tomando el acto típico por la actividad en su conjunto, reconducirlas a un esquema único, distinto del que se obtiene de un concepto logrado a través de los caracteres analíticos del acto mismo.

Este análisis del acto muestra que en el turístico interviene un doble elemento: el subjetivo, de participación de un turista, y el objetivo, de suministro lucrativo de bienes y servicios. De cualquier forma en que se den los supuestos de esta doble consideración, el acto es de naturaleza turística, ya sea el realizado por empresa turística típica —*Hotelería, Agencias de Viajes, acampamentos turísticos*— o no. Al distinguir en este estudio entre empresa turística típica y no típica, no quiero decir con ello que el acto turístico varíe en sus caracteres analíticos esenciales por proceder de una u otra, sino que la especial y única vinculación al turismo de las empresas típicas requiere que, por la propia seguridad del tráfico turístico, toda la actividad de estas empresas se considere turística, por el solo hecho de pertenecer al círculo normal de las operaciones que les sean propias: son empresas turísticas, por declaración legal; en tanto que las no típicas, en que el contenido de su explotación es promiscuo y vario, sólo será turística, en el con-

junto de su actividad heterogénea, aquella que esté cualificada por la participación de un turista; concepto éste que, por ser fundamental y constitutivo, justificó su inclusión en la Ley de 8 de julio de 1963 y en el Decreto de 14 de enero de 1965.

Queda así lógicamente marginada toda posible insinuación del Ministerio en la actividad de contenido no turístico de las empresas turísticas no típicas, respecto a las cuales su calificación, a efectos de su actuación turística, se define por elementos externos y fácilmente aprehensibles; situación en zona turística, incremento notorio en sus transacciones durante la temporada turística, autodeclaración de especial vinculación al turismo, etc. Esta insinuación del Ministerio en las empresas turísticas no típicas, no va dirigida a controlar el aspecto positivo de su explotación turística, sino el negativo de realización de actos antiturísticos.

La aspiración de este estudio sobre una posible ley en materia turística es, pues, modesta: intenta simplemente indicar las bases para evitar el posible daño al turismo por uso inmoderado o abuso en la realización de actividades relacionadas con el turismo; está dirigido a impedir «que alegres explotaciones malogren este instrumento básico de nuestra economía, de nuestra cultura y de nuestra contribución al acercamiento cordial con todos los pueblos: —Fraga Iribarne, obra citada—, pero respetando la plena libertad de actuación de las empresas, también en lo referente a la realización de actos turísticos, cuando ésta se desenvuelve por cauces normales. Por ello, la intervención del Ministerio de Información y Turismo se limita, específicamente, a los supuestos tasados de reclamación previa de un turista o al de abuso notorio y contumaz en la contratación con turistas.

III. *Bases.*

I. *De la competencia en materia turística.*

BASE 1.^a

Al Ministerio de Información y Turismo compete la ordenación y vigilancia de toda clase de actividades que, directa o indirectamente, se relacionen o puedan influir sobre el turismo, así como también el im-

pulso y el fomento directo de éstas, cuando se considere así preciso para el directo ejercicio de tales actividades, en defecto y para estímulo de la iniciativa privada.

En la competencia del Ministerio se comprende la de sancionar las infracciones que se cometan en materia turística.

II. *De los actos en materia turístico-privada.*

BASE 2.^a

1. Son actividades turístico-privadas, todas aquellas que, de manera directa o indirecta, se relacionan o pueden influir predominantemente sobre el turismo, y que llevan consigo la prestación de bienes o servicios a un turista. Su consideración requiere:

a) Ser realizada con carácter lucrativo, por particular o por empresa individual o colectiva, cuya actividad la Ley considera turística, por presunción legal o «*iuris tantum*».

b) Tener como destinatario de los bienes o servicios prestados, a un turista.

2. La Ley considera turística, la actividad de las empresas turísticas típicas, en tanto tal actividad pertenezca al giro o tráfico normal de las actividades de la empresa.

BASE 3.^a

La actividad turística se desarrollará, salvo lo dispuesto en las reglamentaciones especiales de las empresas turísticas típicas, conforme a las disposiciones y precios que rigen en zonas no turísticas para la tramitación de bienes y prestación de servicios, o atendiendo al nivel que aquéllos y éstos tienen en el propio centro o ciudad, durante la temporada no turística.

III. *Del turista y de la empresa turística.*

BASE 4.^a

1. Son turistas, a efectos de esta Ley:

a) Los clientes de las empresas turísticas típicas, en su relación con las mismas, en todo caso.

b) Toda persona, nacional o extranjera, que, transitoriamente, esté fuera de su lugar habitual de trabajo o residencia, por motivos distintos de los puramente profesionales

2. Salvo prueba en contrario, se presume que todo ciudadano de país extranjero, que transitoriamente esté en España, tiene la consideración legal de turista.

BASE 5.^a

En la realización de actividades con efectos turísticos, la Ley distingue dos clases de empresas:

- a) Empresas turísticas típicas.
- b) Empresas turísticas no típicas.

BASE 6.^a

Son empresas turísticas típicas, aquellas que hacen de la explotación directa del turismo el fin esencial de su explotación mercantil, y han sido inscrita en el Registro correspondiente de la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas.

Se incluyen entre las empresas turísticas típicas:

- a) Las de Hostelería.
- b) Las de alojamientos turísticos, de carácter no hotelero.
- c) Las Agencias de información turística.
- d) Los Restaurantes.
- e) Las Agencias de Viajes.
- f) Cualesquiera otras que presten servicios directamente relacionados con el turismo y que reglamentariamente se determinen como tales.

BASE 7.^a

La inscripción de las Empresas Turísticas Típicas en el Registro de Empresas Turísticas de la Dirección General de Empresas y Actividades Turísticas tiene carácter constitutivo y, por tanto, será obligatoria y previa a la iniciación de sus actividades.

BASE 8.^a

1. Las Empresas Turísticas Típicas se regirán por sus respectivas reglamentaciones y, en cuanto en ellas no se halle previsto, por las disposiciones de esta Ley.

2. Las convenciones o pactos particulares entre el cliente y la empresa que, de cualquier manera se opongan a las disposiciones que las reglamentan, en perjuicio de aquél, se considerarán sin ningún valor ni efecto y serán, en su caso, sancionables.

BASE 9.^a

1. Son Empresas Turísticas no típicas, las que no han sido ni sean en lo sucesivo objeto de reglamentación turística, ni están inscritas en el Registro General de Empresas Turísticas, pero desarrollan actividad que, en parte es de contenido turístico o influye indirectamente sobre el turismo.

2. La Ley considera, por presunción «*iuris tantum*», que ejercen actividad de contenido turístico como Empresas Turísticas no típicas:

a) Quienes por circulares, carteles, rótulos u otros medios cualesquiera de publicidad, anuncian un establecimiento comercial, como especialmente vinculado o recomendado al turismo.

b) Quienes, en relación con turistas, desarrollan sus actividades en centros, ciudades, vías de comunicación o zonas, consideradas turísticamente como tales y experimentan durante la temporada turística un sensible aumento en su transacciones.

BASE 10

A efectos de lo dispuesto en la base anterior, se consideran centros, ciudades o zonas turísticas:

a) Los estimados o declarados como tales por el Ministerio de Información y Turismo, o que en lo sucesivo se declaren.

b) Los que transitoriamente y durante la temporada de afluencia turística, experimenten un notorio aumento de población.

c) Las ciudades monumentales españolas que permanentemente gozan de esta consideración, o les sea reconocida.

BASE 11

Se consideran al mismo efecto vías turísticas, las carreteras nacionales, provinciales, comarcales o locales, que enlazan centros, ciudades o zonas turísticas. Su consideración turística se condiciona a la temporada turística de las respectivas zonas, centros o ciudades que unen, salvo que sean declaradas por el Ministerio de Información y Turismo de una duración turística más prolongada o de tránsito turístico permanente.

BASE 12

Son igualmente Empresas Turísticas no típicas, las asociaciones particulares para el fomento de excursiones, viajes, actividades recreativas o deportivo turísticas y cualesquiera otras de este carácter que perciban de sus socios cuota no fija o que, aun siendo fija la cuota social, cobren además cantidades o precios complementarios, como contraprestación de los bienes o servicios individualizados que prestan a sus socios, así como aquéllas que, no contando con medios o instalaciones propias suficientes para el cumplimiento de sus fines, median con otras empresas turísticas, en la contratación de dichos servicios.

BASE 13

1. El Ministerio de Información y Turismo podrá acordar el que, por las empresas turísticas no típicas, se lleve un Libro de Reclamaciones, cuando el volumen de las operaciones que realizan, con efectos turísticos, así lo aconseje. Dicha obligación comprenderá también las accesorias de publicidad de su existencia en el establecimiento, comunicación de las reclamaciones que se inscriban y cuantas, en relación al mencionado Libro, establecen las disposiciones vigentes para las empresas turísticas típicas.

2. El incumplimiento de esta obligación, cuando así se haya establecido, será debidamente ponderado para graduar la sanción en los casos en que proceda la insinuación del Ministerio en las actividades de la empresa, por aplicación de lo previsto en la Base 16.

BASE 14

Los preceptos de esta Ley, en lo relativo a las empresas turísticas no típicas, serán igualmente de aplicación a los particulares que, sin

estar comprendidos dentro del concepto genérico de empresa comercial, incidan con éstas en la realización lucrativa de actos mercantiles con efectos turísticos.

IV. *De las infracciones en materia turística.*

BASE 15

Con independencia de las establecidas en las respectivas reglamentaciones de las empresas turísticas típicas, son infracciones en materia turística:

- a) La percepción de cantidades indebidas.
- b) El cobro de precios, por bienes o servicios prestados, notoriamente superiores a los que rigen en centros, zonas, ciudades o vías no turísticas, o en la propia localidad durante la temporada no turística.
- c) Las prestaciones defectuosas, diversas o desproporcionadamente onerosas que, de cualquier manera, rompan en perjuicio del turista, el principio de equivalencia o proporcionalidad en las mismas.

Cuando la infracción haya consistido en el cobro de cantidades indebidas o abusivas, además de la sanción correspondiente, se impondrá la obligación de devolver, por término de treinta días, el exceso percibido o, en caso de que no pudiera ser habido el perjudicado, deberá ponerse a disposición del Ministerio de Información y Turismo, el cual acordará su ulterior destino.

d) La resistencia o negativa a restituir o poner a disposición del Ministerio, en su caso, las cantidades cobradas indebidamente, cuando el exceso resulte acreditado por expediente gubernativo, seguido a la empresa.

e) La falta de publicidad de los precios, cuando ésta haya sido ordenada por cualquier clase de reglamentación, como obligación profesional del ramo y la omisión produzca también efectos en perjuicio del turismo.

El precio real de los bienes o servicios suministrados, podrá acreditarse, a efectos de su prueba, por informe de los Gobiernos Civiles, Ayuntamientos, Sindicatos, Cámaras de Comercio, Colegios profesionales u otros organismos idóneos.

f) Las vejaciones y mal trato al turista, siempre que no se acredite haberle dado satisfacción oportunamente.

g) El incumplimiento de las normas dictadas por el Ministerio, relativas a obligaciones formales o cautelares —carteles de precios, libros de reclamaciones, etc.— o que en lo sucesivo se dicten.

b) La concurrencia no autorizada, en el uso de títulos, nombres, denominaciones, actividades publicitarias de difusión y propagación turística y, en general, de actividades de cualquier clase que estén exclusivamente reservadas, legal o reglamentariamente, al Ministerio de Información y Turismo.

i) La negativa o resistencia a la acción inspectora del Ministerio, cuando ésta proceda.

j) El intrusismo en el ejercicio de actividades profesionales turísticas, que requieran la previa autorización o titulación del Ministerio de Información y Turismo o el ejercicio de actividades exclusivas de las empresas turísticas típicas.

BASE 16

El Ministerio de Información y Turismo no podrá, a través de ninguno de sus órganos, ordenar la instrucción de expediente, ni realizar investigación o inspección sobre las empresas turísticas no típicas, salvo los siguientes casos:

a) Reclamación previa de un turista.

b) Pertinacia o contumacia notoria en la comisión de infracciones en materia turística. Esta circunstancia será apreciada por los Organos del Ministerio de Información y Turismo, quien, en su caso, sólo podrán ordenar la inspección o la incoación de expediente, previa orden expresa relativa a cada eventual infractor en particular.

V. *De las sanciones por infracciones en materia turística.*

BASE 17

Las infracciones que se cometan en materia de Turismo darán lugar a la correspondiente responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la penal o civil en que se pueda incurrir. Cuando existan indicios de responsabilidad criminal, se pasará el tanto de culpa a los Tribunales competentes.

BASE 18

En la imposición de sanciones, el órgano sancionador atenderá a la naturaleza y circunstancias de la infracción, antecedentes y capacidad económica del infractor, así como a los perjuicios que la infracción produzca a los intereses generales del Turismo o a los generales de la profesión del infractor.

BASE 19

El Ministerio de Información y Turismo podrá, a través de sus órganos competentes, imponer alguna o algunas de las siguientes sanciones:

- a) Apercibimiento.
- b) Multa.
- c) Suspensión temporal de las actividades de la empresa o clausura del establecimiento.

BASE 20

Del apercibimiento.—Corresponde a los Delegados Provinciales de Información y Turismo sancionar con apercibimiento las infracciones que se cometan en materia turística. La mera advertencia u orientación a la empresa, aun por escrito, respecto al contenido de las normas reguladoras de la actividad turística, no constituye apercibimiento.

BASE 21

De la sanción de multa.—La sanción de multa a que se refiere el apartado b) de la Base 18 podrá ser acordada:

- a) Por el Ministro de Información y Turismo, la imposición de multas de 150.000 a 250.000 pesetas.
- b) Por el Subsecretario de Información y Turismo las comprendidas entre 100.000 a 150.000 pesetas.
- c) Por el Director General de Empresas y Actividades Turísticas, las comprendidas entre 20.000 y 100.000 pesetas.
- d) Por los Delegados Provinciales del Ministerio de Información y Turismo, hasta 20.000 pesetas.

BASE 22

Las competencias sancionadoras establecidas en la Base anterior, lo serán sin perjuicio de que el órgano jerárquico superior pueda recaer para sí, cuando las circunstancias lo aconsejen, y por tiempo, caso o materia determinada, el ejercicio de la facultad sancionadora atribuido al órgano inferior.

BASE 23

Cuando especiales circunstancias lo aconsejen, el Ministro de Información y Turismo, podrá elevar propuesta al Gobierno para la imposición de multas de hasta 500.000 pesetas.

BASE 24

Las sanciones de multa y apercibimiento, no son incompatibles ni se excluyen mutuamente, respecto a su eventual imposición.

BASE 25

Con independencia de la posibilidad de revisión de la sanción en vía de recurso, el Ministro podrá reconsiderar de oficio y en cualquier momento las sanciones impuestas, para atenuarlas o moderarlas, sin que de esta revisión pueda derivarse por los mismos hechos y expediente una sanción más grave.

BASE 26

La autoridad sancionadora, en el caso de que el expediente no haya incurrido con anterioridad en infracciones análogas a la que motiva la sanción, podrá acordar el fraccionamiento del pago de la multa, cuando convenga así a los intereses generales del Turismo o en atención a las circunstancias y capacidad económica de la empresa sancionada. En ningún caso podrá fraccionarse la multa en más de cuatro partes, ni demorarse el pago de la totalidad por más de un año.

BASE 27

Cuando la sanción haya sido impuesta a empresa no típica, la autoridad sancionadora dará traslado de la resolución íntegra al Organismo o Departamento de la cual dicha empresa dependa directamente.

BASE 28

De la sanción de suspensión temporal de las actividades de la empresa.—La sanción de suspensión temporal de la empresa, que podrá ser acordada conjuntamente o no con la multa, lo será sólo en relación a las empresas turísticas típicas y únicamente podrá imponerse en los supuestos de infracción muy grave o de contumaz reincidencia.

BASE 29

El Ministro de Información y Turismo, a propuesta en expediente motivado del Director General de Empresas y Actividades Turísticas, conformada por la Subsecretaría del Departamento, podrá acordar la suspensión durante dos meses de las actividades de un establecimiento turístico o proponer al Gobierno la suspensión por término de seis meses, cuando la gravedad de la infracción o la acusada reincidencia en infracciones, así lo aconsejen.

BASE 30

En consideración a los perjuicios que tanto para los intereses generales del Turismo, por paralización de industria, como para los de la empresa mencionada o que de carácter laboral pudieran derivarse de la aplicación de las sanciones a que se refieren las dos bases anteriores, dicha sanción podrá sustituirse por el abono al Tesoro de los beneficios que el establecimiento hubiera producido durante el tiempo de suspensión de sus actividades. El cálculo del citado beneficio se efectuará de conformidad con lo prevenido en el apartado 3, del artículo 23 del Decreto 231 de 14 de enero de 1965.

BASE 31

De la clausura de la Empresas Turísticas Típicas.—El Ministro de Información y Turismo podrá asimismo acordar, a propuesta del Director General de Empresas y Actividades Turísticas, la clausura de una Empresa Turística Típica, cuando sus actividades sean contrarias o difieran esencial y notoriamente de las que se estimaron por la Administración para autorizar su apertura.

VI. Del procedimiento en actos de policía administrativa.

BASE 32

1. El procedimiento gubernativo sancionador por infracciones en materia turística, será escrito y se ajustará a lo establecido en esta Ley, a tenor de lo prevenido en el artículo 2.º y disposición final 3.ª de la Ley de 17 de julio de 1958 y en el número 24 del artículo 1.º, del Decreto de 10 de octubre de 1958

2. En todo cuanto no esté previsto en esta Ley, y de conformidad con las disposiciones invocadas, serán de aplicación las normas generales de procedimiento de la Ley de 17 de julio de 1958.

BASE 33

El procedimiento sancionador se iniciará de oficio o por denuncia de particular. El órgano competente para ello, dictará providencia de instrucción con designación de instructor, quien a su vez procederá a designar Secretario del expediente. Tanto el instructor como el Secretario deberán reunir la condición de Funcionarios dependientes del citado órgano.

BASE 34

De la denuncia.—El turista perjudicado por actividades de empresas turísticas, podrá dirigir su queja a cualquiera de los órganos o autoridades competentes en materia de Turismo, o bien inscribiendo su reclamación en los correspondientes Libros de Reclamaciones; sea en los de las propias empresas o en los de las oficinas dependientes del Ministerio.

BASE 35

En la denuncia o reclamación, se hará constar:

- a) El nombre, apellidos y domicilio del denunciante.
- b) El nombre, denominación, razón social o título del particular o establecimiento contra el que se reclama, así como su domicilio.
- c) Los cargos que se imputan o los hechos constitutivos de su queja.
- d) La exposición sucinta de la pretensión del denunciante y su

estimación del daño económico que, en su caso, se le haya producido.

e) La autoridad u órgano del Ministerio a quien se dirige la denuncia.

BASE 36

Cuando la reclamación se formule por tercera persona en nombre del perjudicado, deberá presentar escrito firmado por aquél, en el que le autorice para denunciar y ser parte en el expediente.

BASE 37

El denunciante acompañará a su escrito cuantos medios de prueba posea para avalar el contenido de la denuncia. Si de ellos pueden apreciarse indicios racionales de infracción, el órgano competente dictará providencia ordenando la instrucción del expediente, conforme a lo prebenido en la Base 33. De no existir indicios bastantes, podrá acordar, si lo estima procedente y antes de ordenar la instrucción, la práctica de una información reservada o de una inspección probatoria de los hechos denunciados, para decidir la incoación de expediente o el archivo de las actuaciones.

BASE 38

Una vez concretados suficientemente los hechos, el instructor redactará el correspondiente pliego de cargos que pasará al inculpado. El pliego de cargos deberá contener:

- a) Nombre, apellido, razón social o título del inculpado.
- b) Nombre y apellidos del denunciante.
- c) Expresión concreta de los cargos que se imputan.
- d) Disposiciones legales que se consideran infringidas.
- e) Plazo de alegaciones de descargo; y
- f) Firma autógrafa del instructor del expediente.

BASE 39

El plazo de contestación al pliego de descargos será de siete días hábiles. No obstante, y excepcionalmente a juicio del instructor, podrá ser prorrogado este plazo por otro de igual tiempo. Caso de que el inculpado no fuese habido, se publicará, en el Boletín Oficial de la provincia, para que por el mismo término, contado a partir del día

siguiente de la publicación alegue y prueba aquél cuanto estime procedente en su descargo.

Transcurridos los términos que se señalan en el párrafo anterior, y a la vista de lo actuado, el instructor formulará la correspondiente propuesta de sobreseimiento o de sanción, debiendo, en este último caso, señalar la disposición o disposiciones que se consideren infringidas: la propuesta será elevada por el conducto jerárquico correspondiente, a la autoridad a quien corresponda resolver. Dicha propuesta será motivada, con sucinta exposición de hechos y fundamentos de Derecho.

BASE 40

La acción de denuncia que confiere esta Ley prescribirá, por su falta de ejercicio, transcurrido un año, contado a partir del día en que se produjeron los hechos constitutivos de la infracción denunciada.

BASE 41

Del procedimiento de oficio.—El procedimiento de oficio, podrá iniciarse:

a) Por actas levantadas por el Servicio de Inspección del Ministerio de Información y Turismo; y

b) Por el conocimiento directo y pleno que los Delegados Provinciales del Ministerio o los Organos jerárquicos supraordinarios, tengan de las actividades antiturísticas constitutivas de infracción.

BASE 42

En los casos en que los hechos-infracción se muestren por consecuencia de inspección practicada por funcionario competente del Ministerio de Información y Turismo, el Inspector, una vez se hayan acreditado, los harán constar en la correspondiente acta que se levantará al efecto, con la conformidad del inspeccionado, o, si éste se negara a darla, con la firma de dos testigos. Una copia del acta quedará en poder del inspeccionado.

BASE 43

El acta de inspección, deberá contener:

a) La designación del lugar, día, mes, año y hora, en que la inspección se realiza.

b) Nombre y apellidos del funcionario o funcionarios actuantes.
c) Denominación, razón social o título de la empresa inspeccionada.

d) Nombre y apellidos de la persona que, por parte de la empresa, se halle presente a la inspección, con expresión del cargo que desempeña en la misma.

e) Expresión concreta de los hechos apreciados en la inspección y que se estiman por el Inspector, constitutivos de infracción.

f) Mención concreta y específica de las disposiciones legales que el Inspector considera infringidas.

g) Expresión del plazo de alegaciones de descargo y órgano y autoridad ante la que han de formalizarse.

h) Firmas autógrafas del Inspector actuante y de la persona que asiste a la inspección o la de los testigos, en su caso.

Será, no obstante, válida el acta —sin perjuicio de la responsabilidad administrativa del funcionario actuante—, en que no se haga mención de las disposiciones infringidas o en las que la invocación de dichas disposiciones, sea incorrecta, debiendo en tal caso el instructor que se designe al efecto, proceder a pasar pliego de cargos al inculpado, con invocación correcta de las disposiciones infringidas, en relación a los hechos que consten en el acta.

BASE 44

Las actas de inspección, levantadas con todos sus requisitos legales, hacen fe, con presunción «iuris tantum» de veracidad, respecto a los hechos acreditados en las mismas y cumplen la función de constancia de hechos y pliego de cargos. El inspeccionado podrá alegar y probar, por término de siete días hábiles, a partir del siguiente al de la fecha del acta, cuanto estime procedente en su descargo.

BASE 45

Recibido que sea por la autoridad competente el original del acta de inspección, y si de su contenido se aprecia la existencia de alguna o algunas infracciones, procederá, desde luego, a ordenar la instrucción del expediente que corresponda conforme a lo prevenido en las bases 33 y 39. Caso de no ser así, o de que el acta adolezca de algún vicio

que la invalide, ordenará el archivo del referido documento, comunicando con la mayor urgencia al inspeccionado esta resolución, a sus efectos.

BASE 46

Cuando los Delegados Provinciales o los órganos jerárquicos superiores del Ministerio, tengan directo y pleno conocimiento de la realización por Empresas Turísticas Típicas de actividades antiturísticas, ordenarán la instrucción de expediente sancionador. Al expediente se unirán los antecedentes documentales o de constancia de hechos que hayan motivado la orden de instrucción y que harán fe en el expediente, en tanto no sean enervados por prueba indubitada en contrario.

BASE 47

La actuación antiturística de Empresas Turísticas no típicas, caracterizada por su notoriedad o contumacia, deberá acreditarse por información reservada, practicada previamente, o por acta de inspección. En el primer caso se unirán al expediente cuantos antecedentes documentales o declaraciones testificales hayan tenido expresión en la información citada. También podrán acreditarse estos hechos por inspección comprobatoria, que requerirá, para ser realizada orden expresa del Delegado Provincial o del órgano competente del Ministerio, conforme a lo prevenido en la Base 16. El acta hará fe de los hechos constatados en ella a no ser que el inculpado pruebe indubitadamente en contrario la instrucción de expedientes en los casos de denuncias de estas empresas, se ajustará a lo prevenido en las bases 33 y siguientes.

VII. *Del régimen de recursos.*

BASE 48

Contra las resoluciones recaídas, constitutivas de sanción, podrá recurrirse ante:

a) El Director General de Empresas y Actividades Turísticas, enalzada, contra los acuerdos adoptados por los Delegados Provinciales del Departamento.

b) El Subsecretario de Información y Turismo, en alzada, contra los adoptados por los Directores Generales de Empresas y Actividades Turísticas.

c) El Ministro de Información y Turismo, en alzada, contra los acuerdos adoptados por el Subsecretario del Departamento.

d) El Ministro de Información y Turismo, en reposición, de sus propios acuerdos.

BASE 49

La resolución del recurso de alzada, agotará la vía administrativa, sin que contra la misma quepa otro recurso que el potestativo de reposición ante el propio Órgano que resolvió la alzada, sin perjuicio de poder acudir directamente al contencioso-administrativo. Supuesto de optar por el potestativo de reposición, el contencioso-administrativo no podrá interponerse hasta que no se haya resuelto el potestativo de reposición, expresamente o presuntamente por silencio administrativo.

BASE 50

El recurso de reposición ante el Ministro y el de súplica, ante el Consejo de Ministros, condicionan el ejercicio de la acción de revisión ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, ante la que no se podrá acudir en tanto que en reposición o súplica no haya recaído resolución expresa o presunta.

BASE 51

El plazo para interponer recurso de alzada será de quince días hábiles. Para el de reposición, el plazo será de un mes; ambos plazos contados a partir de la notificación o publicación del acto recurrido.

BASE 52

El recurso de alzada podrá presentarse, sea ante el órgano que dictó el acuerdo que se impugna —el cual deberá remitirlo, junto con el expediente y con su informe y por término de diez días, al superior jerárquico que deba resolverlo— o ante la propia autoridad contra la que se recurre.

BASE 53

1. El escrito de interposición del recurso deberá expresar:

- a) Nombre y apellidos, razón social o título del recurrente a efectos de notificación.
- b) El acto que se recurra y la razón de su impugnación.
- c) Lugar, fecha y firma del recurrente.
- d) Órgano o autoridad al que se dirige; y
- e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones oficiales.

2. Al escrito de recurso deberá unirse necesariamente resguardo original de la Caja General de Depósitos o sucursal correspondiente, acreditativo de haber constituido en depósito el importe de la multa a disposición de la propia autoridad sancionadora y a resultas del recurso promovido.

BASE 54

El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

BASE 55

La resolución del recurso será en todo caso motivada con sucinta exposición de hechos y fundamentos de Derecho.

VIII. *Ejecución de las resoluciones.*

BASE 56

1. Las resoluciones administrativas de imposición de sanciones, una vez firmadas, serán ejecutivas.

2. Tratándose de multa, los sancionados deberán satisfacer el importe de la misma, en papel de pagos del Estado, dentro del mes siguiente al de la notificación de la sanción, salvo que contra la sanción se interponga, por el mismo plazo, recurso de alzada o de reposición.

en cuyo caso el pago se sustituirá por el depósito de la multa, conforme a lo prevenido en el apartado 2 de la base 53.

3. El pago se hará en las dependencias del órgano o autoridad sancionadora.

4. Caso de que el sancionado no realizara el pago por el término prevenido, la autoridad a quien corresponda dispondrá que se expida la certificación de descubierto pertinente para el cobro de la multa por vía de apremio.

BASE 57

La solicitud, en su caso, del pago fraccionado de la multa deberá presentarse dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la notificación de la sanción. La autoridad sancionadora apreciará discrecionalmente su procedencia por la ponderación de las circunstancias previstas en la base 18 y 26.

Si la autoridad sancionadora accede al fraccionamiento de la multa, la falta rigurosamente puntual de alguno de los plazos en que la multa se fraccione determinará la ejecución por vía de apremio respecto al total impagado.

Cuando no lo estimase así procedente, el pago total deberá realizarse dentro del plazo comprendido entre el día de la notificación de la resolución desestimatoria y el en que se cumpla el mes de plazo de pago establecido en el apartado 2.º de la base 56.

BASE 58

Cuando la sanción sea de suspensión temporal de las actividades de la empresa, así como cuando se disponga la clausura por aplicación de la base 31, el Ministerio de Información y Turismo procederá directamente, y a través de sus órganos, a su ejecución o recabando, si fuera preciso, la colaboración de las autoridades competentes.

IX. *Disposición adicional y cláusula derogatoria.*

BASE 59

Cuando varios establecimientos turísticos (sean del mismo o diverso contenido en cuanto a su explotación comercial) pertenezcan a

una misma empresa, su responsabilidad económica en materia turística se regirá por las normas del artículo 1.911 del Código Civil, sin perjuicio de la atribución específica y concretada en cada uno de ellos de las obligaciones que, en lo relativo al turismo, son propias de cada establecimiento en particular.

BASE 60

Derogatoria de las disposiciones que proceda.

R E S U M E

MANUEL MARTIN FORNOZA: *De l'acte touristique et de la compétence en matière touristique.*

L'auteur se base sur un concept analytique de l'acte touristique comme délimitateur de la matière touristique; acte qu'il défine a) par l'élément objectif d'appartenir au cycle normal d'opérations d'une entreprise touristique typique, ou b) par l'élément subjectif double, de participation d'un touriste et d'une entreprise qui fournit les biens et services, en faisant la distinction à cet effet de deux types d'entreprises: a') *Entreprise touristique typique* qu'il qualifie par l'inscription dans le Registre correspondant et b') *Entreprise touristique non typique*, laquelle sans être spécifiquement touristique, intervient auprès des touristes dans la fourniture de biens et services et dont l'activité se défine par des éléments externes facilement appréhensibles. La figure du touriste est un élément conditionnel pour la définition de l'acte touristique. L'auteur considère comme tel: a) les clients des entreprises touristiques typiques, dans tous les cas; b) ceux qui se trouvent hors de leur domicile, pour d'autres motifs que ceux purement professionnels, et c) l'étranger qui est en Espagne en transit.

S U M M A R Y

MANUEL MARTINEZ FORNOZA: *Tourist act and competence on the matter.*

The autor starts with an analitical survey of the tourist act thus stating the limits of the matter; the said act is defined a) by the objective element appartenant to the normal cycle of operations included in the classic engagement of tourist enterprise or else b) by the double subjective element, participation of a tourist and the concern which affords goods and services. To the effect two kinds of enterprise are discerned a') *Tourist classical enterprise*; qualified by the inscription in the corresponding Register and b') *Tourist enterprise not considered of the classical engagement*; that which without being distinctly is deduced by external elements easily apprehensible. Conditional element to the definition of tourist act is the figure of the tourist. The author considers such: a) the clients of tourist typified concerns in all events b) those temporarily absent from their abodes on account of purely professional motives and c) to the foreigner transitorily in Spain.

Z U S A M M E N F A S S U N G

MANUEL MARTIN FORNOZA: *Über den Fremdenverkehr und das Fremdenverkehrswesen.*

Der Autor geht von der Analyse des Fremdenverkehrs als Faktor aus, der das Fremdenverkehrswesen begrenzt; un legt diesen aus.

- a) durch den objektiven Zugehörigkeits-Faktor zum normalen Arbeitsablauf eines typischen Fremdenverkehrsunternehmens, oder
- b) durch den doppelt subjektiven Faktor der Beteiligung eines Touristen und einer Firma, die Sach- und Dienstleistungen liefert, wobei zwei Firmenarten unterschieden werden:

- aa) *Typisches Fremdenverkehrsunternehmen*, das sich durch Eintragung im entsprechenden Register auszeichnet, und
- bb) *Nicht typisches Fremdenverkehrsunternehmen*, das, ohne einen ausgesprochenen touristischen Charakter zu besitzen, bei Sach- und Dienstleistungen für Touristen vermittelnd mitwirkt und dessen Tätigkeit sich durch äussere leicht wahrnehmbare Zeichen auszeichnet. Ein unerlässlicher Faktor zur Definition des Fremdenverkehrswesens ist der Tourist selbst. Als solchen betrachtet der Autor:
1. in jedem Fall Kunden typischer Fremdenverkehrsunternehmen;
 2. Personen, die sich aus anderen als aus rein beruflichen Gründen, ausserhalb ihres Wohnsitzes aufhalten und;
 3. Ausländer, die vorübergehend in Spanien weilen.