

# Règim disciplinari

María Matilde Ceballos Martín  
Raúl Pérez Guerra  
María Luisa Roca Fernández-Castanys

PID\_00147420



Universitat Oberta  
de Catalunya

[www.uoc.edu](http://www.uoc.edu)



# Índex

<b>Introducció.....</b>	<b>5</b>
<b>Objectius.....</b>	<b>6</b>
<b>1. La disciplina turística.....</b>	<b>7</b>
1.1. La inspecció .....	7
1.2. Les infraccions .....	9
1.3. Les sancions .....	9
1.4. El procediment sancionador .....	10
1.4.1. Iniciació .....	11
1.4.2. Instrucció .....	12
1.4.3. Resolució .....	12
1.4.4. El procediment simplificat .....	12
<b>Resum.....</b>	<b>15</b>
<b>Exercicis d'autoavaluació.....</b>	<b>17</b>
<b>Solucionari.....</b>	<b>18</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>19</b>



## **Introducció**

En aquest tercer mòdul dels materials abordarem el tema del règim disciplinari de les empreses turístiques. Coneixerem, en termes generals, quin tipus d'infraccions es poden cometre i quina mena de sancions poden ocasionar. Farem atenció especial als procediments sancionadors.

## **Objectius**

Els objectius que s'han d'assolir amb aquest mòdul didàctic són els següents:

- 1.** Conèixer el procés d'inspecció administrativa al qual queden sotmeses les empreses turístiques.
- 2.** Conèixer la tipificació de les diverses infraccions que es recullen en les lleis de turisme de les diferents comunitats autònomes, i les sancions que causen.
- 3.** Comprendre les bases del procediment sancionador en matèria de disciplina turística.

## 1. La disciplina turística

La potestat inspectora i la facultat d'imposar sancions en cas que s'hagin infringit les obligacions que inclouen les normes turístiques, són funcions que actualment assumeixen les comunitats autònomes, en virtut de la competència que els atorga l'article 148.1.9 de la Constitució espanyola, sobre ordenació i promoció del turisme.

### Denominació genèrica

La inspecció, la tipificació d'infraccions i la imposició de les sancions adequades s'engloben en la denominació genèrica de *disciplina turística*.

### 1.1. La inspecció

Per a poder sancionar una conducta, moltes vegades a l'administració li cal comprovar el funcionament de les activitats que regula per a constatar que la conducta no s'ajusta a les disposicions vigents, sense que calgui esperar, per tant, que hi hagi la denúncia d'una part. Aquesta comprovació es duu a terme mitjançant la **funció inspectora**.

L'objecte de la inspecció és investigar l'adequació de l'activitat turística a la normativa que se li hagi d'aplicar en cada cas.

Les lleis de turisme de les comunitats autònomes (excepte les Canàries, on aquesta matèria es disciplina en el Decret 190/1996, d'1 d'agost, BOC de 21 d'agost), no regulen un **procediment** per a dur a terme la inspecció en matèria turística, sinó que es limiten a descriure els mitjans de què disposen per a dur a terme aquesta tasca. A causa d'aquest buit, ens hem d'atènyer al que disposa la **Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú** i, si escau, a les **lleis de procediment** que hagin dictat les comunitats autònomes per a desenvolupar-la.

Els resultats de la inspecció es recullen en les **actes d'inspecció**, en què han de figurar diverses dades (lloc i hora de la inspecció, dades identificatives de l'empresa, preceptes que es considerin infringits, etc.). L'inspector les ha de signar i gaudeixen de presumpció *iuris tantum* (mentre no es provi el contrari) de certesa, donen fe en via administrativa dels fets comprovats per l'inspector. Per tant, les actes d'inspecció poden donar lloc al començament del **procediment sancionador**, si bé, si el resultat de la inspecció és favorable, serveixen perquè el subjecte inspeccionat tingui un document amb el qual acrediti que compleix els requisits legals.

Juntament amb les actes hi ha altres **instruments d'inspecció**, com ara:

- Els **plans d'inspecció**, previstos per algunes comunitats autònomes com Galícia –vegeu el Decret 40/2001, d'1 de febrer, que refon la normativa en matèria d'inspecció i òrgans competents en el procediment sancionador– o Andalusia –pel Decret 144/2003, de 3 de juny–, la finalitat dels quals és elevar el nivell qualitatiu de l'oferta turística.
- El **llibre d'inspecció**, previst en la legislació d'algunes comunitats autònomes (com les Canàries o Extremadura) com a obligatori per a les empreses turístiques. S'hi recull el resultat de l'activitat inspectora i en permet el seguiment. La conselleria competent és l'encarregada d'elaborar-lo.
- Els **fulls de reclamacions**, previstos per totes les comunitats autònomes que integren la seva ordenació en la més genèrica del consum (Castella - la Manxa: Decret 72/1997, de 24 de juny) o bé regulen aquesta matèria de manera independent (Canàries: Decret 168/1996, de 4 de juliol). Representen un mitjà de col·laboració de l'usuari turístic amb la inspecció turística, perquè mitjançant aquestes reclamacions se li fan saber les deficiències que els usuaris hagin pogut apreciar en l'ús dels serveis o establiments turístics.
- Finalment, hem d'esmentar simplement les possibilitats següents:
  - **Visites dels inspectors als establiments**, amb l'acreditació prèvia de la seva personalitat, per tal de comprovar el compliment de la normativa turística. Amb aquesta finalitat poden examinar instal·lacions, llibres, documents, etc. El resultat de l'activitat que duen a terme es recull en el **llibre d'inspecció**.
  - **Informes dels inspectors sobre el respecte a la normativa turística**, que poden emetre d'ofici, a petició dels instructors del procediment sancionador o per ordre superior.
  - **Citacions als titulars de les empreses turístiques o als seus representants o personal**, per tal de col·laborar en les funcions dels inspectors.
  - **Requeriments als interessats**, previstos en algunes comunitats autònomes, perquè enviïn o presentin documentació, o duguin a terme determinades actuacions.



## 1.2. Les infraccions

D'aquesta definició és important destacar que, en tots els casos, perquè una conducta pugui ser sancionada, és important que l'acció o omissió, en el moment en què es cometen, es recullin en la llei com a infracció administrativa, perquè així és com ho exigeix el **principi de legalitat** proclamat en l'article 25 de la Constitució. Com a conseqüència, tant per a **tipificar** les infraccions com per a **establir** les sancions corresponents cal **una llei**. Actualment totes les comunitats autònomes disposen d'una norma legal sobre disciplina i sanció turística. De vegades (com és el cas d'Andalusia) s'inclou en la Llei –més àmplia– d'ordenació turística.

Les infraccions turístiques es classifiquen, segons l'entitat que tinguin, en tres categories: **lleus, greus i molt greus**. Els supòsits que s'engloben en cada una de les categories són múltiples, i varien segons les comunitats autònomes.

Com a exemple, podem esmentar com a infraccions **molt greus**: l'exercici clandestí d'activitats turístiques, el fet de no tenir els avals o les assegurances de responsabilitat que s'exigeixen, o l'alteració substancial de l'estructura dels establiments sense l'autorització oportuna; com a infraccions **greus**, l'incompliment del contracte o de les condicions pactades respecte al lloc, el temps, el preu o altres elements integrants del servei turístic acordat, o el cobrament de serveis superiors als declarats a l'administració o exhibits; finalment, entre les infraccions **lleus** podem esmentar el tracte incorrecte als clients o les deficiències en la neteja del mobiliari, els aparells i el local.

## 1.3. Les sancions

Les sancions amb què es castiga la infracció de la normativa turística són les següents:

- L'apercebiment.
- La multa.
- La suspensió de les activitats de la professió o activitat turística.
- La clausura definitiva de l'establiment.
- La revocació del títol·licència, autorització o habilitació atorgada.

En algunes lleis autonòmiques es preveu la possibilitat de **publicar les sancions** en els diaris oficials amb caràcter "exemplificatiu" (així es recull, per exemple, en les lleis de turisme d'Andalusia i Madrid), publicitat que es justifica en la seguretat del tràfic mercantil i en la protecció dels drets dels consumidors. A cada infracció li correspon una o més d'aquestes sancions.

En casos d'infraccions molt greus o greus, les sancions poden anar acompanyades d'altres, com la pèrdua de beneficis fiscals o d'un altre tipus atorgats per la comunitat autònoma.

### Infraccions administratives

Són infraccions administratives en matèria turística, les accions o omissions tipificades en la llei amb aquest caràcter.

### Circumstàncies de la sanció

Naturalment, la sanció s'imposa tenint en compte una sèrie de **circumstàncies**, com ara l'entitat de la infracció comesa, la naturalesa de la norma que s'ha infringit, la repercussió que ha tingut respecte a l'exercici de l'activitat o els clients, l'existència d'intencionalitat o reincidència, el benefici il·lícit obtingut, el volum econòmic de l'empresa o establiment, etc.

En qualsevol cas, en l'aplicació de les sancions s'ha de seguir el procediment al qual farem referència immediatament, i cal respectar els principis d'**irretroactivitat, proporcionalitat i non bis in idem**, que es recullen en la Llei 30/1992, de 26 de novembre:

- El principi de **proporcionalitat** exigeix que la sanció sigui adequada a la infracció comesa.
- El principi d'**irretroactivitat** impedeix castigar una infracció comesa abans que entri en vigor la norma on es tipifica com a tal.
- El principi **non bis in idem** prohibeix que es puguin castigar els fets que hagin estat sancionats penalment o administrativament en els casos en què s'apreciï identitat de subjecte, fet i fonament.

#### 1.4. El procediment sancionador

No es pot imposar cap sanció sense que se n'hagi tramitat el procediment oportú. D'aquesta manera, el procediment sancionador en matèria turística representa una garantia per al ciutadà davant de l'actuació de l'administració sancionadora.

El procediment sancionador es regula, amb caràcter general, en la **Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú**, que en aquest punt ha estat desenvolupada pel **Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost**, que aprova el Reglament del **procediment per a exercir la potestat sancionadora**.

En la llei es recullen uns principis que han de tenir en compte necessàriament totes les administracions públiques, però es permet, en canvi, que –dins del marc que estableix la llei– les diverses administracions puguin dictar normes que la complementin.

Així ho va reconèixer ben aviat el Tribunal Constitucional en la sentència de 16 de juliol de 1985; en el fonament jurídic 8 s'afirma el caràcter bàsic dels principis que es recullen en la llei estatal:

"Sens dubte, la norma sancionadora autonòmica s'ha d'atènyer al que disposa l'article 149.1.1 de la Constitució, de manera que no podrà introduir tipus ni preveure sancions que divergeixin, sense fonament raonable, dels que ja es recullen en la normativa vàlida per a tot el territori. I també és cert que el procediment sancionador s'ha d'atènyer a l'"administratiu comú", la configuració del qual és de competència estatal exclusiva (article 149.1.18). Però dins d'aquests límits i condicions, les normes autonòmiques poden desenvolupar els principis bàsics de l'ordenament sancionador estatal, amb la qual cosa poden arribar a modular tipus i sancions [...]."

#### Vegeu també

Podeu consultar el fonament jurídic 8 del Tribunal Constitucional en la sentència de 16 de juliol en el web; vegeu també, al final del text, l'annex II.

Per tant, les comunitats autònomes poden regular el procediment sancionador respectant, en tots els casos, les disposicions que s'inclouen en la llei estatal que tenen caràcter bàsic, perquè amb aquestes es pretén garantir als ciutadans un tractament comú davant les administracions públiques. Amb caràcter general, el procediment apareix regulat en les línies bàsiques en les **lleis de turisme autonòmiques** respectives –que reproduïxen o es remetent directament a la Llei 30/1992– i, en alguns casos, desenvolupat per disposicions reglamentàries (per exemple, Comunitat Valenciana: Decret 206/1999, de 9 de novembre).

En cas que les comunitats autònomes no hagin regulat aquest procediment, cal seguir el que es preveu amb caràcter supletori en el Reglament 1398/1993, de 4 d'agost.

La tramitació i resolució d'aquest procediment correspon a l'administració turística competent.

Malgrat que hi ha alguns matisos segons la comunitat autònoma de què es tracti, en el desenvolupament es poden distingir les **fases** que exposem a continuació.

#### **1.4.1. Iniciació**

Aquest procediment s'inicia sempre d'ofici, és a dir, a instància de l'òrgan competent de la mateixa administració que, alhora, pot actuar per iniciativa pròpia, per ordre d'un altre òrgan superior, en virtut de la sol·licitud raonada d'altres òrgans o a partir de la denúncia de qualsevol persona.

En cas que s'acordi començar el procediment, cal que l'òrgan de l'administració que insti la iniciació adopti un **acord** en el qual:

- S'identifiqui el responsable o responsables de la possible infracció.
- Es facin constar els fets que determinen la iniciació del procediment, la qualificació i les sancions que els corresponguin (sense perjudici del que pugui resultar de la instrucció).
- A més, s'ha de nomenar un instructor i, si escau, un secretari del procediment, i indicar l'òrgan competent per a la resolució de l'expedient, fent esment de la norma que li atribueix aquesta competència.

**La notificació de totes les dades** a les quals acabem de fer referència és un dret bàsic del presumpte responsable, que pot reconèixer la seva responsabilitat i formular al·legacions, i ha de tenir audiència en el procediment. En la llei també es preveu la possibilitat d'adoptar mesures provisionals que garanteixin la resolució final.

### 1.4.2. Instrucció

Després d'aquesta fase entrem en la que s'anomena *d'instrucció*, en la qual l'administració, sobre la base de les actuacions pròpies i dels interessats, decideix si ha de sancionar o no. Com a tràmits comuns en aquesta fase podem destacar-ne els següents:

- La fase d'al·legacions, en la qual els interessats poden al·legar el que considerin convenient per a la seva defensa, i fins i tot poden proposar la pràctica de prova que –en cas que es declari procedent– s'ha de practicar en un termini no inferior a deu dies ni superior a trenta.
- Seguidament, l'òrgan instructor ha de formular la proposta de resolució, en la qual es fixaran els fets, i ha d'especificar els que es considerin provats i la qualificació jurídica que els correspongui.
- Aquesta proposta de resolució s'ha de notificar a l'interessat, que tindrà dret d'audiència per a tornar a al·legar el que cregui que és adequat per a la seva defensa, i podrà aportar els documents que consideri oportuns.

### 1.4.3. Resolució

Finalment, la proposta de resolució es comunicarà a l'òrgan competent per a resoldre el procediment que, en el termini de deu dies, adoptarà la decisió que cregui convenient. En tots els casos, aquesta resolució haurà de ser motivada i decidirà totes les qüestions plantejades pels interessats i les derivades del procediment, i notificarà als interessats i, si escau, a l'òrgan administratiu que correspongui, si el procediment s'ha iniciat com a conseqüència d'una ordre superior o per una petició raonada.

### 1.4.4. El procediment simplificat

El procediment que acabem d'explicar és el "general", però en el reglament també es preveu un procediment "simplificat", més senzill, que se seguirà en cas que l'òrgan competent per a iniciar el procediment consideri que hi ha prou elements de judici per a qualificar la infracció com a *lleu*.

#### Annexos

##### Annex I

##### Legislación sobre disciplina turística

##### 1. Estatal

Decreto 231/1965, de 14 de enero, por el que se aprueba el Estatuto Ordenador de las Empresas y Actividades Turísticas Privadas, los arts. 23 a 26 y 28 (aplicable en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla).

##### 2. Autonómica

**2.1. Andalucía:** el Decreto 144/2003, de 3 de junio, de la inspección de turismo de Andalucía; y los arts. 51 a 75 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, de turismo de Andalucía.

**2.2. Aragón:** los arts. 72 a 91 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, de turismo de Aragón.

**2.3. Principado de Asturias:** los arts. 64 a 86 de la Ley 7/2001, de 22 de junio, de turismo del Principado de Asturias.

**2.4. Baleares:** los arts. 61 a 78 de la Ley 2/1999, de 24 marzo, general turística de las Islas Baleares.

**2.5. Canarias:** el Decreto 190/1996, de 1 de agosto, regulador del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia turística y de la inspección de turismo; y los arts. 72 a 84 de la Ley 7/1995, de 6 abril, de ordenación del turismo de Canarias.

**2.6. Cantabria:** los arts. 49 a 73 de la Ley 5/1999 de 24 marzo, de ordenación del turismo de Cantabria.

**2.7. Castilla-La Mancha:** los arts. 48 a 75 de la Ley 8/1999, de 26 mayo, de ordenación del turismo de Castilla-La Mancha.

**2.8. Castilla y León:** el Decreto 19/2005, de 3 de marzo, por el que se atribuye la potestad sancionadora en materias que son competencia de la Consejería de Economía y Empleo y deroga el Decreto 31/2002, de 21 de febrero; y los arts. 50 a 68 de la Ley 10/1997, de 19 diciembre, de turismo de Castilla y León.

**2.9. Cataluña:** el Decreto 52/1997, de 4 de marzo, por el que se regula la capacidad sancionadora en materia turística; la Resolución de 21 de diciembre de 2001, de conversión en euros de los importes correspondientes a los procedimientos tramitados (modifica los arts. 1, 2 y 8 del Decreto 52/1997, de 4 de marzo; y los arts. 77 a 105 de la Ley 13/2002, de 1 de junio, de Turismo de Cataluña).

**2.10. Extremadura:** el Decreto 12/1985, de 1 de abril, por el que se regula el ejercicio de las competencias sancionadoras en materia turística asumidas por la Junta de Extremadura; el Decreto 23/1985, de 3 de junio, que modifica el art. 2 del Decreto de 1 de abril de 1985, de competencias sancionadoras; y los arts. 62 a 89 de la Ley 2/1997, de 20 marzo, de turismo de Extremadura.

**2.11. Galicia:** la Orden de 5 de mayo de 1999, por la que se aprueba la tarjeta de identificación del personal de la Inspección Turística; el Decreto 40/2001, de 1 de febrero, de refundición de la normativa en materia de inspección de turismo y órganos competentes en el procedimiento sancionador; el Decreto 297/2002, de 24 de octubre, por el que se regulan el Libro de visitas de la inspección turística y las hojas de reclamaciones de turismo; y los arts. 57 a 85 de la Ley 14/2008, de 3 de diciembre, de Turismo de Galicia.

**2.12. Madrid:** los arts. 49 a 70 de la Ley 1/1999, de 12 marzo, de ordenación del turismo de la comunidad de Madrid.

**2.13. Murcia:** los arts. 58 a 74 de la Ley 11/1997, de 12 diciembre, de turismo de la región de Murcia.

**2.14. Navarra:** los arts. 47 a 69 de la Ley Foral 9/2003, de 14 de febrero, de turismo de Navarra.

**2.15. La Rioja:** los arts. 32 a 53 de la Ley 2/2001, de 21 de mayo, de Turismo de La Rioja.

**2.16. Comunidad Valenciana:** el Decreto 206/1999, de 9 de noviembre, regulador de la disciplina turística; y los arts. 43 a 65 de la Ley 3/1998 de 21 mayo, de turismo de la Comunidad Valenciana.

**2.17. País Vasco:** los arts. 55 a 82, de la Ley 6/1994, de 16 de marzo, de ordenación del turismo en el País Vasco.

## Annex II

### Extracto del Fundamento Jurídico Octavo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 87/1985, de 16 de julio.

Sin duda que la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 de la Constitución de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. Y también es cierto que el procedimiento sancionador ha-

brá de atenerse al 'administrativo común' cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (artículo 149.1.18). Pero, dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones (...).

## Resum

La potestat sancionadora l'assumeixen les comunitats autònomes, com ja hem vist, en virtut de l'art. 148.1.9 CE. L'administració duu a terme una funció inspectora d'ofici, sense un procediment concretat per la comunitat (excepte en el cas de les Canàries). Per tant, a aquest efecte, cal atènyer-se a la **Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú**. Els resultats de la inspecció es recullen en l'**acta d'inspecció**, que gaudeix de presumpció *iuris tantum* de certesa. Hem anunciat altres instruments d'inspecció, com els plans d'inspecció, el llibre d'inspecció o els fulls de reclamacions.

Entenem les infraccions com les accions o omissions previstes per la llei. Es classifiquen en lleus, greus i molt greus. Aquesta classificació varia segons la llei que regeix i de quina comunitat autònoma es tracti. Les sancions són diverses (apercebiment, multa, suspensió de l'activitat o inhabilitació, etc.), s'apliquen tenint en compte el cas concret i es poden acumular. En algunes comunitats autònomes se'n preveu la publicació a títol "exemplificatiu". En tots els casos s'apliquen segons els principis generals del dret de proporcionalitat, irretroactivitat i *non bis in idem*, i seguint el procediment sancionador corresponent que es regula en la Llei 30/1992. Les comunitats autònomes poden regular el procediment sempre atenent al que recull la llei. Com hem vist, aquest procediment es divideix en la fase d'iniciació i la d'instrucció. La iniciació es fa sempre d'ofici, per part de l'administració, que ha d'adoptar un acord que identifiqui el responsable, especifiqui els fets i nomeni un instructor i un secretari del procediment i l'òrgan competent. L'inici del procediment s'ha de notificar al presumpte responsable. La fase d'instrucció està formada per la fase d'al·legacions, la proposta de resolució i el dret a audiència, un cop notificada la proposta. La decisió motivada s'adopta en deu dies. També es preveu un procediment simplificat.





## Exercicis d'autoavaluació

1. La disciplina turística...

- a) engloba la inspecció, la tipificació d'infraccions i la imposició de sancions.
- b) és una potestat que correspon exclusivament a l'Administració general de l'Estat.
- c) és una matèria que no es considera en les diverses lleis de turisme.

2. Per a poder imposar sancions administratives en matèria de turisme...

- a) s'han de respectar els principis de proporcionalitat, irretroactivitat i *non bis in idem*.
- b) s'han de respectar els principis anteriors i tramitar el procediment sancionador oportú.
- c) les sancions han d'estar tipificades, necessàriament i exclusivament, en les lleis de turisme.

## **Solucionari**

### Exercicis d'autoavaluació

1. a); 2. b).

## Bibliografía

**Blasco Díaz, J. L.** (2000). "La disciplina turística: inspección y sanción". *Lecciones de Derecho del Turismo*. València: Tirant lo Blanc.

**Caballero Sánchez, R.** (2001). "La normativa autonómica sobre disciplina turística y la innecesaria proliferación de procedimientos sancionadores en materia de turismo". *Documentación Administrativa* (núm. 259-260). Madrid.

**Rebollo Puig, M.** (1991). "Legislación Autonómica de Disciplina Turística". *Revista Andaluza de Administración Pública* (núm. 8).

**Martínez Sanz, F.** (2000). "El seguro de asistencia en viaje". *Lecciones de Derecho del Turismo*. València: Tirant lo Blanc.

**Sánchez Sáez, A.** (2008). "La inspección turística y el régimen sancionador en materia de turismo". A: Diversos autores. *Estudios sobre el Derecho andaluz del turismo* (pàg. 515-571). Sevilla: Junta de Andalucía, Consejería de Turismo y Deporte.

**Vargas Vasserot, C.** (2000). "Los seguros turísticos". *Revista Internacional Papers de Turisme* (núm. 28)

