

Rafael Caballero Sánchez

*Doctor en Derecho.
Profesor Ayudante de Derecho Administrativo
de la Universidad Complutense de Madrid*

La normativa autonómica sobre disciplina turística y la innecesaria proliferación de procedimientos sancionadores en materia de turismo*

SUMARIO: 1. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PUJANTE SECTOR TURÍSTICO ESPAÑOL. 2. LA DISCIPLINA TURÍSTICA Y SU EVOLUCIÓN NORMATIVA: A. EL CONCEPTO DE DISCIPLINA TURÍSTICA; B. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE DISCIPLINA TURÍSTICA. 3. LA ABSURDA PROLIFERACIÓN DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES TURÍSTICOS: A. EL EJEMPLO DEL PAÍS VASCO; B. LA RECONDUCCIÓN DE LA DISCIPLINA TURÍSTICA AL CAMPO DE LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR EN CATALUÑA. 4. EL DESARROLLO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES TURÍSTICOS. A. ACTIVIDAD PREPROCEDIMENTAL O PREPARATORIA; B. LAS DISTINTAS FORMAS DE PROVOCAR LA INCOACIÓN DE OFICIO DEL EXPEDIENTE; C. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO; D. LOS MODOS DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. 5. *DESIDERATUM* FINAL: LA OPORTUNIDAD DE LA REUNIFICACIÓN PROCEDIMENTAL. 6. ANEXO NORMATIVO SOBRE DISCIPLINA TURÍSTICA.

1. LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL PUJANTE SECTOR TURÍSTICO ESPAÑOL

El turismo está conociendo un desarrollo extraordinario en todo el mundo, y de modo muy acentuado en España. Nacido en pleno Estado

* El presente trabajo se ha realizado en el marco del programa de integración PB 97-0304. *Problemas actuales del Derecho Administrativo ante el reto de la integración europea*, dirigido por el profesor Alejandro Nieto.

social y del bienestar, está llamado a ser uno de los fenómenos sociales, culturales y económicos más importantes del nuevo siglo. En ello concuerdan de modo unánime los estudios. Según el PICTE (Plan Integral de Calidad del Turismo Español), recientemente aprobado¹, la industria turística registra en el ámbito internacional una tasa de crecimiento acelerada, que se acerca al 3,3% de media interanual en los últimos cuatro años. Los movimientos turísticos han pasado de ser 25 millones en 1950 a nada menos que 625 en 1998 (aumento medio del 6,9%) y la previsión de la OMT para el año 2020 es que se alcancen los 1.600 millones. Semejante expansión es fruto de la combinación de factores como la reducción del tiempo real de trabajo y el surgimiento de una cultura del ocio, la mejora de la renta disponible, el incremento de la esperanza de vida y, sobre todo, el abaratamiento, la calidad y la revolución tecnológica aplicada a los transportes. En consecuencia, el turismo es hoy un fenómeno de masas, al menos en el mundo occidental, que monopoliza el mercado emisor y, en buena medida, el receptor.

Además, España disfruta en este campo de una posición estratégica, pues se encuentra en la confluencia de las dos regiones turísticas más importantes del mundo: Europa y el Mediterráneo. El PICTE asegura, de una parte, que Europa es la región más visitada del mundo (y España el segundo país receptor de turistas), absorbiendo la mitad del total de ingresos por turismo mundial, y casi dos tercios de las llegadas, y, por otra, que la cuenca mediterránea es la región turística más importante del mundo, con el 35% del total del turismo mundial y la previsión de fuertes crecimientos. Según la OMT, la actividad turística en España puede incrementarse en el próximo decenio hasta un 3% por encima de la media europea, lo que la mantendrá a la cabeza de los países europeos receptores de turismo.

Desde otra perspectiva, el turismo se revela como una actividad multidisciplinar y horizontal, que constituye un auténtico subsistema. El llamado sector turístico presenta aspectos empresariales, profesionales, sanitarios, urbanísticos, medioambientales, de fomento, de policía, y sancionadores que hay que regular desde el Derecho. Y precisamente esas magnitudes que ha cobrado el turismo en nuestro país han conducido a un importante grado de intervención administrativa, sobre todo a partir de los años 60, en un sector donde la calidad y la homologación de unos estándares y garantías son cruciales para su buen desenvolvimiento. En definitiva, el turismo es una actividad privada –en expansión en nuestros días–, pero intervenida por razones de interés público.

¹ El PICTE contiene el plan estratégico de la política turística española para los próximos siete años (2000-2006). Ha sido elaborado por la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo y la PYME, y, tras recibir el visto bueno de la Conferencia Sectorial de Turismo en octubre de 1999, se aprobó por el Consejo de Ministros, en su reunión de 3 de diciembre de 1999. El PICTE sucede así a los Planes Marco de Competitividad del Turismo Español –más conocidos como Planes FUTURES– puestos en marcha desde 1992.

Mediante la puesta en marcha de sus potestades normativas, de fomento, de control, sancionadoras, los poderes públicos pretenden garantizar los derechos del más débil en la relación turística –es decir, los del turista o viajero, tanto nacional como extranjero– así como los intereses generales –protección de la salud y del medio ambiente, desarrollo urbanístico armónico, activación del crecimiento económico...–. Aparece así toda una ordenación pública del turismo, o Derecho administrativo turístico, cuyas disposiciones tienen como destinatario principal al empresario turístico, el cual debe contar con autorizaciones especiales para ejercer su actividad y debe satisfacer una serie de requisitos en la prestación de sus servicios.

2. LA DISCIPLINA TURÍSTICA Y SU EVOLUCIÓN NORMATIVA

A. EL CONCEPTO DE DISCIPLINA TURÍSTICA

Uno de los aspectos de la intervención administrativa en el turismo es lo que se conoce como disciplina turística, y que alude a la actividad de control y sanción que desarrolla la Administración turística sobre las empresas y actividades de este sector. El hecho de que se maneje el término «disciplina»² parece indicar que nos encontramos ante relaciones de sujeción especial, en las que la Administración emplea su potestad disciplinaria o doméstica de control, y no la sancionadora o externa. No en vano los entes públicos se dirigen a un grupo concreto de personas –los empresarios turísticos– sobre los cuales contraen poderes especiales de vigilancia y control mediante la técnica de la autorización de actividad. Sin embargo, no se cumplen estrictamente las características de las relaciones de supremacía especial³, que se debe utilizar restrictivamente⁴. En opinión de REBOLLO PUIG, las sanciones que en este ám-

² En un principio las leyes autonómicas al respecto se titulaban «de infracciones y sanciones turísticas», o «de inspección y régimen sancionador», pero pronto empezó a acuñarse la expresión de disciplina turística, tanto para nombrar a algunas leyes monográficas (Canarias en 1986, Valencia en 1989, Galicia y Castilla-La Mancha en 1992, Navarra en 1997), como para bautizar el título que las leyes generales de turismo dedican a la potestad sancionadora (País Vasco, Cantabria, Murcia...). De todas formas, hay Comunidades como Castilla y León o Canarias que han rehusado la utilización de esta expresión, y aluden simplemente al «régimen sancionador turístico».

³ Esta categoría de origen alemán ha sido estudiada por Alfredo GALLEGO ANABITARTE en su artículo «Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración», en *RAP* n° 34 (1961), identificando hasta ocho caracteres de la misma: su acentuada situación de dependencia, la existencia de una relación personal, el estado general de libertad restringida, la imposibilidad de establecer de antemano la extensión y el contenido de las

bito se tipifican no son de autoprotección (de la propia Administración pública), como correspondería a las relaciones de aquel tipo, *sino de protección del orden general*⁴. No se debe olvidar que el término «disciplina» se maneja también en otros sectores (disciplina bancaria, disciplina urbanística...), denotando un régimen de intervención administrativa en un sector económico concreto, que viene reforzado o asegurado por el ejercicio de la potestad sancionadora, pero no la existencia de una auténtica relación especial de sujeción.

La disciplina turística consta de tres columnas: el régimen de inspección o control previo al ejercicio de la potestad sancionadora; el régimen sancionador sustantivo; y el régimen procedimental para la aplicación del anterior.

La inspección turística es una actividad administrativa de control o intervención —que recientemente ha despertado el interés de la doctrina—⁶, desarrollada por un personal especializado que tiene la consideración de agentes de la autoridad. No me es posible abordar esta cuestión en detalle, pero sí me gustaría destacar al menos que la inspección, junto a su facción severa de vigilancia y verificación del cumplimiento de la normativa vigente (en este sentido la potestad inspectora es de ejercicio previo y complementario de la potestad sancionadora, que puede activar), asume también un papel de informe y asesoramiento importantísimo, es decir, de colaboración con las empresas turísticas para orientar y facilitar el respeto a esa normativa. Con frecuencia se desconoce esta tarea preventiva que deben desarrollar los entes públicos.

prestaciones, la intensidad de las intervenciones coactivas en la esfera de los afectados, la necesidad de obedecer órdenes que no emanan directamente de la ley, la justificación de la situación en función de un determinado fin administrativo y de eficacia y productividad de la acción administrativa, y la alusión a un elemento de voluntariedad en la situación de sometimiento que se genera.

⁴ Así lo entiende la jurisprudencia del TC, puesto que en las relaciones de sujeción especial pueden verse restringidos los derechos fundamentales. Como explica Carmen CHINCHILLA MARÍN, en la voz «Relación especial de sujeción», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. IV, Civitas, Madrid, 1995, p. 5755, ése sería el caso de los funcionarios, militares, soldados, concesionarios, escolares, estudiantes y presos.

⁵ Manuel REBOLLO PUIG, «Legislación autonómica de disciplina turística», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 8 (1996), p. 51. Las consecuencias son importantes, puesto que los principios provenientes del Derecho penal son más fácilmente aplicables a las sanciones de orden general, equiparables ontológicamente con las penas.

⁶ Pueden verse, en este sentido, los recientes trabajos de José BERMEJO VERA, «La Administración inspectora», en *RAP*, n.º 147 (1998), pp. 39 y ss., así como en el libro *homenaje a Ramón Martín Mateo (El Derecho administrativo en el umbral del s. XXI)*, tomo I, Valencia, 2000, pp. 1253 y ss. y de Ricardo RIVERO ORTEGA, *El Estado vigilante*, Tecnos, Madrid, 2000. Para el primero, p. 41, la potestad de inspección viene constituida por las «actuaciones, más o menos genéricamente previstas en el ordenamiento jurídico, que habilitan a las Administraciones públicas para llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa vigente, en su sentido más amplio», y cuya motivación principal es la seguridad.

El régimen sancionador consiste principalmente en el establecimiento de las infracciones y sanciones, es decir, en la definición o tipificación de las infracciones y en la fijación de las sanciones y de sus modos de graduación⁷. También se añaden algunas determinaciones complementarias, como la regulación de la prescripción, la reincidencia o la articulación de la responsabilidad administrativa con la penal. Como es sabido, quien tiene la potestad normativa en una materia tiene también la capacidad de regular el ejercicio de la potestad sancionadora en ese ámbito. En este sentido, como el turismo es una competencia plenamente regionalizada, las CCAA desplegaron ya en los años 80 una prolija legislación sobre el régimen sancionador turístico⁸.

Un estudio horizontal de estos aspectos lleva a concluir que estamos ante disposiciones muy semejantes entre sí y con la normativa estatal, tanto por lo que se refiere a los listados de infracciones leves, graves y muy graves, como a las sanciones de apercibimiento, multa,

⁷ Aunque no es mi intención ocuparme de este apartado, sí me gustaría apuntar que en un examen superficial parece que la definición material de las infracciones turísticas presenta sombras de legalidad. Por un lado, los legisladores autonómicos han tendido a excederse en la tipificación de conductas que pertenecen a otros sectores competenciales (Derecho civil o mercantil, o medio ambiente, por ejemplo) que no les pertenecen en exclusiva. El origen de estas extensiones procede sobre todo del carácter horizontal del turismo, que corta transversalmente a muchos otros campos jurídicos con sustantividad propia. Por ejemplo, la ley canaria del turismo califica en su artículo 76 como infracciones graves «el uso de sistemas de promoción de ventas agresivos que perturben la tranquilidad» (11) o «la producción de ruidos en recintos no insonorizados, cuando el ruido se proyecte al exterior» (16), que no constituyen conductas propias o específicas de la actividad turística. Por su parte, la otra comunidad isleña también castiga en su ley turística como infracciones graves «el otorgamiento de contratos sin hacer constar el número de autorización del establecimiento o empresa contratados» (art. 72.2), «la falta de personal legalmente habilitado para el ejercicio de un puesto de trabajo» (art. 72.10), o «la disminución de la cuantía de capital social» de la empresa turística (art. 72.12).

En segundo lugar está el problema de las tipificaciones genéricas, por simple remisión a la contravención de la normativa turística, también de dudosa legalidad. Es el caso, entre otros muchos, del artículo 10.1.i) de la ley balear, que cataloga de infracción leve «toda conducta contraria a la normativa turística vigente que por su naturaleza o gravedad no constituya infracción grave o muy grave». Las SSTC 341/93 y 60/2000 son tajantes en vectar que con semejante generalidad puedan luego meras normas reglamentarias definir infracciones.

⁸ Me refiero a la competencia normativa sobre ordenación y promoción del turismo. Al Estado queda la posibilidad de adoptar algunas medidas de fomento, complementarias de las autonómicas, y la regulación de las enseñanzas turísticas. Por su parte, los municipios tienen competencia, según el artículo 25.2.m) LBRL, para actuar en el campo del turismo (amén de la potestad sancionadora que, en general, atribuye el art. 4.1.f) a las entidades locales). Sobre la competencia en materia sancionadora turística de las corporaciones locales puede consultarse el epígrafe de José Luis BLASCO DÍAZ, en su capítulo sobre «La disciplina turística: inspección y sanción», dentro del libro colectivo *Lecciones de Derecho del turismo*, dirigido por Ricardo García Macho y Andrés Recalde Castells, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 192 y 193.

suspensión, o clausura de actividades. Por tanto, y como el artículo 25 CE —en el que se proclama el principio de legalidad para el ámbito sancionador («Nadie puede ser (...) sancionado por acción u omisión que en el momento de producirse no constituya (...) infracción administrativa, según la regulación vigente en aquel momento»)—, está situado como *derecho fuerte*, dentro de los derechos fundamentales y las libertades públicas, valdría la pena defender la oportunidad de una concentración o integración generalizadora del régimen sancionador turístico que, enriquecida desde la diversidad, superase tanta disgregación como existe actualmente. El ámbito de lo básico debe extenderse a algo más que a la necesaria existencia de los tres escalones de infracciones (leves, graves y muy graves), proporcionando un terreno de juego más homogéneo.

En tercer lugar, la disciplina turística agrupa todo lo referente al procedimiento administrativo sancionador, sobre cuya regulación me gustaría detenerme. He escogido esta cuestión como objeto de desarrollo porque, de un lado, las otras dos columnas de la disciplina han sido algo tratadas por otros trabajos⁹, y de otro, porque creo que es una buena muestra del disparatado efecto producido por la famosa Ley 30/1992 (en adelante LAP) en cuanto a los cauces procedimentales se refiere, y que ha venido a llamarse, con expresión singularmente acertada, como «el big bang del procedimiento administrativo sancionador»¹⁰.

B. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE DISCIPLINA TURÍSTICA

Con algunos precedentes dispersos¹¹, la primera regulación de la disciplina turística vino establecida por los artículos 23 a 26 del Estatuto

⁹ Valga como ejemplo el extenso artículo, ya citado, de REBOLLO PUIG, que trata con bastante detalle tanto la inspección como el régimen sancionador turístico, sin entrar para nada en cuestiones procedimentales. Allí se plantean multitud de cuestiones dogmáticas interesantes, como la clasificación de las infracciones turísticas según contravengan una norma jurídica, un acto administrativo, un contrato, o la ley en general; la diferencia entre sujeto activo y sujeto responsable de una infracción; la distinción entre sanciones y otras medidas desfavorables; la estimación de un concurso ideal de delitos o de infracciones en la aplicación del *non bis in idem*... Lástima que el trabajo esté ya algo desfasado, pues su redacción es incluso anterior a la aprobación de la LAP.

¹⁰ La expresión es de Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, que habla también de *voladura incontrolada*, y no puede ser más ajustada al fenómeno producido. Puede consultarse al respecto su artículo publicado en la REDA n.º 78 (1993), titulado «El Big Bang del procedimiento administrativo sancionador común», así como sus *Comentarios a la LAP (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, tomo II, 2ª edición, 1999, pp. 2723 y ss., compartidos con Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. Además, la locución ha tenido su eco. *Vid.* en este sentido el artículo de Arturo GONZÁLEZ QUINZÁ, «Las consecuencias del big bang: los nuevos procedimientos sancionadores», en *Actualidad Administrativa* n.º 33 (1994).

¹¹ José Luis BLASCO DÍAZ, en *op. cit.*, p. 185, señala en este sentido una Real Orden Circular de 11 de febrero de 1928, por la que se facultaba a los gobernadores civiles para la im-

ordenador de las empresas y actividades turísticas privadas, aprobado por Decreto 231/1965, de 14 de enero¹². En esos pocos preceptos se fijaban las oportunas sanciones administrativas (que apenas han experimentado hoy variación), los criterios para graduar su imposición y la fijación de las autoridades competentes para acordarlas. Por infracción se entendía entonces, cuando el Derecho administrativo sancionador era sencillamente inexistente desde el punto de vista dogmático, cualquier vulneración de la normativa urbanística, con independencia de su rango y carácter. Y en cuanto al procedimiento —a pesar de que el artículo 26 se remitía al que estableciese al respecto el Ministerio de Información y Turismo, que nunca llegó a aprobarse—, se aplicaba el sancionador general recogido en los artículos 133 a 137 LPA.

Con la llegada del régimen constitucional, y aún antes¹³, comienza la construcción del moderno Derecho sancionador, excesivamente dependiente en sus orígenes de los principios elaborados por la doctrina penalista, al compartir con ella su talante represor. En esos años se produce todo un *boom* de la potestad sancionadora, tanto desde el punto de vista jurisprudencial, como doctrinal y normativo, pues no hay norma de intervención que no quede cerrada con un capítulo dedicado a las infracciones y sanciones con el que se pretende asegurar el cumplimiento de lo previamente prescrito.

A partir del año 1986 las Comunidades Autónomas comenzaron a dictar, con cierta urgencia, las primeras leyes específicas sobre disciplina turística (Canarias, Andalucía, Asturias y Murcia fueron las prime-

sición de multas por infracciones en materia de precios de hoteles. A esa norma siguieron otras, que fueron refundidas por una Orden de 22 de octubre de 1952. Por su parte, el artículo 3 de la Ley sobre competencia en materia de turismo de 1963 dispuso que el extinto Ministerio de Información y Turismo ostentaba la potestad sancionadora en general respecto de las empresas y los profesionales del turismo.

¹² Esos preceptos no han sido objeto de derogación expresa, pero hoy no encuentran aplicación ni en virtud de su carácter supletorio, ya que las regulaciones autonómicas de la disciplina turística son mucho más completas y les han desplazado.

¹³ El Derecho administrativo sancionador es quizás de las parcelas del Derecho administrativo que más ha evolucionado en los últimos decenios. Se fue construyendo a partir de las normas penales y de sus principios inspiradores en los años 70, coincidiendo justamente con la incorporación de Magistrados especialistas en las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (entonces tres, hoy refundidas en la Sala 3ª), entre los que debe destacarse la figura de Mendizábal Allende. Juan A. SANTAMARÍA PASTOR, en sus *Principios de Derecho administrativo*, vol. II, Ceura, Madrid, 1999, p. 373, sitúa el punto de inflexión en la STS de 9-II-72 (Ar. 876, Mendizábal Allende), en la que se sienta la elemental pero revolucionaria doctrina de que el Derecho penal y el administrativo sancionador comparten sus principios esenciales por ser ambos manifestación de un único *ius puniendi* del Estado. Sobre la aplicación de los principios penales al ámbito administrativo puede consultarse la STC 7/98, que contiene un buen resumen de esta doctrina.

ras en hacerlo, de modo casi simultáneo¹⁴). A ese proceso se fueron sumando otras (Castilla y León en 1987, Valencia y las Islas Baleares en 1989), hasta principios de los años noventa (La Rioja en 1990, Cantabria, Galicia y Castilla-La Mancha en 1992, Aragón en 1993). Todas estas normas tienen su origen en la doctrina constitucional extraída del artículo 25 CE, según la cual existe una estricta reserva de ley no sólo para el establecimiento de delitos y faltas, sino también de infracciones administrativas¹⁵. De esta forma, y aun cuando tal regla no era exigible

¹⁴ En lo que al procedimiento sancionador se refiere, esas normas se remitían lógicamente a la regulación contenida en la LPA, contenedora del procedimiento sancionador común, añadiendo normalmente algunas especificaciones.

¹⁵ Así viene establecido por el TC desde sus SSTC 73/82 y 77/83. Un buen resumen de esta doctrina puede encontrarse en la STC 42/87, que es monográfica sobre el tema y que aborda también la cuestión de la no aplicación retroactiva del principio de legalidad a la normativa preconstitucional.

Como expresa el TC, el artículo 25.1 CE «incorpora la regla *nullum crimen, nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término «legislación vigente» contenido en dicho artículo 25.1 es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora».

De todas formas, hay que matizar que «el alcance de la reserva de ley establecida en el artículo 25.1 no puede ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias –STC 2/87, de 21 de enero– bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales –STC 87/85, de 16 de julio– o materiales, en todo caso aquel precepto constitucional determina «la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal» –STC 77/83, de 3 de octubre–, habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan. Más aún, y hecha la salvedad de las infracciones que se cometan en el seno de las relaciones de sujeción especial, en las que la propia reserva de ley pierde parte de su fundamentación material, en cuanto expresivas de una capacidad administrativa de autoordenación que las distingue del *ius puniendi* genérico del Estado (STC 2/87, citada), puede afirmarse que la reserva de la ley contenida en el artículo 25.1 CE despliega una eficacia semejante a las que establecen otras normas constitucionales. Es decir, que, como ha señalado este Tribunal con relación a alguna de ellas, la reserva de ley no excluye «la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones a normas reglamentarias hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley» –STC 83/84, de 24 de julio–, pues esto último supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de ley entraña, como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes.

En consecuencia, debe reputarse contraria a las mencionadas exigencias constitucionales no sólo la regulación reglamentaria de infracciones y sanciones carente de toda base legal, sino, también, en el ámbito de las relaciones de sujeción general, la simple habilitación a la Administración, por norma de rango legal vacía de todo contenido material propio, para la tipificación de los ilícitos administrativos y las correspondientes consecuencias sancionadoras».

respecto de las normas preconstitucionales (y por tanto a la normativa turística estatal, por entonces muy aplicada por su carácter supletorio), las Comunidades Autónomas se vieron forzadas a prestar cobertura legal a sus regímenes sancionadores en relación con sus todavía incipientes ordenamientos turísticos.

Entrados en la década de los noventa, lo normal ha pasado a ser la integración de esa parcela del control y represión en el marco de auténticas leyes ordenadoras del sector turístico, absorbiéndose en su caso las anteriores leyes de disciplina —que habían servido como banco de pruebas— por las nuevas leyes del turismo, que las dejaban derogadas. Pues bien, ése ha sido el proceso normal en la mayoría de las autonomías: Andalucía, Galicia, Cantabria, Murcia, Castilla-La Mancha, Canarias, Baleares, Valencia y Castilla y León. Incluso en algunos casos, como el País Vasco, Extremadura y Madrid, no dio tiempo a aprobar una ley de disciplina específica, dictándose directamente la oportuna ley turística general.

Por excepción, algunas Autonomías cuyo sector turístico no está demasiado desarrollado continúan hoy contando únicamente con una ley de disciplina y carecen de ley del turismo, aun cuando dispongan de normas reglamentarias de regulación de los diversos tipos de alojamientos o servicios turísticos. En ese supuesto se encuentran Asturias, La Rioja, Aragón y Navarra. Por cierto, que el caso de esta última es más llamativo, por cuanto su ley de disciplina turística no se aprobó hasta 1997.

Finalmente, el sistema más peculiar de todos es el de Cataluña, pues, como veremos más adelante, carece tanto de ley general del turismo —aunque no de normativa turística— como de ley de disciplina turística, a pesar de caracterizarse de modo habitual por sus decisiones marcadamente autonomistas, que le llevan a agotar todas las posibilidades normativas o ejecutivas que abre el marco constitucional y estatutario.

En resumen, y salvo la excepción catalana, cabe distinguir dentro del sistema español entre las Comunidades Autónomas que cuentan con una Ley específica sobre turismo —que hoy son las más— y las que aún mantienen únicamente una Ley de disciplina turística, en espera de un mejor momento para regular este sector de actividad (es el caso de Asturias, La Rioja, Aragón y Navarra).

3. LA ABSURDA PROLIFERACIÓN DE PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES TURÍSTICOS

El problema al que nos enfrentamos tiene su origen en el convencimiento de que la competencia para regular el procedimiento administrativo acompaña a quien ostenta la competencia normativa en un

sector material concreto¹⁶. Como afirma SANTAMARÍA, la potestad sancionadora de la Administración opera de modo sectorializado¹⁷. De ahí la fragmentación de los cauces procedimentales en tantas unidades posibles como competencias materiales y Administraciones competentes distingue la CE. De manera que la proliferación de ordenaciones autonómicas del turismo ha traído consigo (de modo innecesario y por tanto perturbador) la proliferación de cauces procedimentales peculiares para la persecución de las respectivas infracciones.

Es la denostada Ley 30/1992 la que ha querido este efecto¹⁸. Y es que los desafortunados y hasta hoy ignotos autores de la LAP parece que se propusieron en el Capítulo II del Título IX de la misma, y sin que hubiera ninguna necesidad al respecto, sustituir el procedimiento sancionador común o general que contemplaba la vieja LPA de 1958 en sus artículos 133 a 137, por unos escuetos principios básicos a respetar por la normativa de desarrollo¹⁹. Se invitaba así a la aprobación de «una multiplicidad indeterminada de procedimientos, tantas cuantas sean las manifestaciones de la actividad sancionadora. Esto es un error de tal calibre que cuesta trabajo creerlo²⁰». Se entiende de modo excesivamente estricto el artículo 149.1.18ª CE, de manera que la competencia estatal se agota en el diseño del procedimiento administrativo común, entendido sólo como la estructura general del procedimiento que ha de seguir la Administración, convirtiéndose en especiales (y, por tanto, de la competencia de cada ente público) la tramitación de cada cuestión concreta del tipo que sea²¹.

¹⁶ El propio TC anuda en su jurisprudencia la competencia para regular una materia con la competencia para aprobar el procedimiento específico aplicable en ese sector. *Vid.* en este sentido SSTC como la 227/88, 15/89 y 149/91. De ahí que Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER haya criticado en su artículo «De la simplificación de la Administración pública», *RAP* n.º 147 (1998), p. 28, que esa reiterada jurisprudencia del TC no haya ayudado en absoluto. De todas formas, la STC 87/85 al menos reconoce que esos procedimientos sancionadores autonómicos han de respetar el procedimiento administrativo común, que es de competencia estatal.

¹⁷ Juan A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, vol. II, p. 376. En efecto, «la disciplina material y el procedimiento concreto para la imposición de las sanciones se regula en cada una de las leyes reguladoras de los distintos sectores de actuación administrativa (y en sus respectivos reglamentos). Esta regulación ofrece disparidades importantes: en ocasiones son debidas al puro capricho del legislador y a la descoordinación de la labor normativa; en otras, en cambio, responden a diferencias de fondo».

¹⁸ Así lo explica la propia Exposición de Motivos de la Ley, que hace una interpretación de la jurisprudencia constitucional generosa con las competencias autonómicas. Según aquélla, «no se puede disociar la norma sustantiva de la norma de procedimiento, por lo que también ha de ser posible que las CCAA dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo, pues lo reservado al Estado no es todo procedimiento sino sólo aquello que deba ser común y haya sido establecido como tal». Pues bien, a mi entender, el procedimiento sancionador sí debería ser común, sin perjuicio de las especialidades de régimen autonómico.

¹⁹ También respecto al ejercicio material de la potestad sancionadora la LAP se limita a positivizar algunos principios invulnerables por la normativa de desarrollo (Capítulo I del Título IX), la mayoría ya acrisolados jurisprudencialmente. Pero esta aportación es en cambio uno de los innegables aciertos de la Ley pues, en este punto, por el contrario, nuestro sistema partía del más absoluto silencio normativo.

²⁰ FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...*, *cit.*, tomo II, 2ª edición, p. 3726.

²¹ La crítica doctrinal a esta decisión del legislador puede calificarse de feroz. Junto a

El resultado es conocido. El procedimiento administrativo ha caído en el océano de las normas reglamentarias, caracterizado por sus formas inestables y cambiantes y por sus proporciones gigantescas. Sólo en la Administración del Estado se identificaron hasta 1.893 procedimientos distintos, que luego han aumentado en sucesivas actualizaciones hasta 2.124²². De ellos, al menos 63 son procedimientos sancionadores (incluyendo una decena de procedimientos disciplinarios, para la imposición de sanciones a guardias civiles, policías, funcionarios de instituciones penitenciarias...). Ese volumen es inmanejable y el resultado global irracional. De ahí que los nuevos vientos que corren sean de unificación o simplificación procedimental, con la intención de paliar lo que nunca debiera haber ocurrido²³.

La peligrosa dinámica que ha adoptado nuestra normativa procedimental desde 1992 se ha convertido en un *deus ex machina* que es difícil de parar. El legislador se resiste a reconocer del todo su error, y ahora los esfuerzos que se hacen pretenden racionalizar lo irrazonable del cambio operado, faltando valentía para acometer una reforma desde el principio. Prueba evidente de ello es la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la LAP, que si bien palia algunos de los errores más evidentes de la Ley, lo hace desde una perspectiva continuista con la nueva senda emprendida.

En lógica consecuencia con ese planteamiento, cuando en 1993 la Administración del Estado publica su Reglamento de procedimiento (aquí citado como RPEPS) lo hace, de modo insólito, con exclusivo ca-

autor que acabo de citar, al propio Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, en su contundente artículo «La problemática puesta en aplicación de la LAP: el caso del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el RPEPS. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal», *REDA* n° 80 (1993), pp. 660 y ss., y a Juan A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, vol. II, pp. 397-398, debo mencionar a Javier OLIVÁNDEL CACHO, que se ha ocupado de este problema con carácter monográfico en *Procedimiento sancionador y Estado autonómico*, Cedecs, Barcelona, 1996. En su opinión (pp. 14, 17 a 36, 78, 115), hay títulos competenciales suficientes en la CE para permitir que el Estado regule un procedimiento sancionador general o común, por lo que al no hacerlo (el RPEPS se dictó con carácter supletorio) estamos ante una verdadera renuncia del ejercicio de una competencia. Ni siquiera la jurisprudencia del TC sería obstáculo para hacer esa interpretación. En su apoyo, el autor cita además en la p. 50, nota 70, a GONZÁLEZ PÉREZ y a FANLO, a los que habría que añadir al propio BERMEJO VERA, prologuista del libro (pp. 10-11), que suscribe la tesis.

²² Así consta en la Resolución de 1 de diciembre de 1998, por la que se publica la relación de procedimientos de la Administración General del Estado, que se puede consultar en internet (www.igsap.map.es), donde se encuentra actualizada.

²³ Así lo demuestran algunos artículos aparecidos recientemente en la *RAP*. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER escribió acerca «De la simplificación de la Administración pública», en el n° 147 (1998), pp. 7 y ss., distinguiendo tres ámbitos o direcciones en los que aplicar esa simplificación: el normativo, el orgánico y el procedimental. Desarrollando este último aspecto está el detallado y documentado trabajo de Joaquín TORNOS MAS, «La simplificación procedimental en el ordenamiento español», en el n° 151 (2000), pp. 39 y ss.

rácter supletorio²⁴. Hemos pasado así de tener un procedimiento sancionador común (en la LPA de 1958), que era la regla general de referencia para la imposición de cualquier sanción, a la dispersión normativa más absoluta, con decenas de procedimientos singulares. Naturalmente, la doctrina no tardó en levantar la voz frente a semejante retroceso, cuestionando incluso la legalidad del invento²⁵.

Lo más grave de todo este asunto, aparte las cuestiones de legalidad, es que nos encontramos ante un enredo normativo tan voluntariamente buscado como perfectamente innecesario. El sentido común tiene que terminar imponiéndose. Después de leer con atención toda la normativa sobre disciplina turística, no me es posible destacar un solo precepto que revele una singularidad justificada del procedimiento sancionador cuando se aplica en el sector turístico. Si acaso, la regulación de las posibles medidas cautelares específicas del ámbito turístico y sus criterios de aplicación²⁶. Me parece que es una buena prueba de la irracionalidad del sistema de dispersión al que estamos abocados. Sin especiales dificultades se podrían trasplantar cualquiera de estos procedimientos diseñados por las Comunidades Autónomas como cauces sancionadores específicos para otros sectores administrativos (cinematografía, telecomunicaciones, pesca, sanidad...), y no se produciría ningún trauma. Pues bien, si esto es así, ¿qué sentido tiene esta súbita eclosión de regulaciones paralelas que estamos sufriendo?

En consecuencia, es muy difícil exponer de modo mínimamente racional el *iter* del ejercicio de una potestad tan delicada por su conexión con los derechos de los ciudadanos como es la sancionadora. Y es que ya no cabe hablar *del procedimiento sancionador turístico*, el cual no existe casi ni como categoría abstracta, sino de *los procedimientos sancionadores en materia turística*, que son muchos, aunque compartan tantos puntos comunes. De esta forma, el estudio del cauce procedimental

²⁴ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA se admiraba de ello en *op. cit.*, pp. 659-660, cuestionando la legalidad de una norma como la presente, de la que no se recuerda otro ejemplo, dictada exclusivamente con carácter supletorio. En consecuencia estaríamos ante una «deslegalización» o degradación inaceptables.

²⁵ La voz más autorizada y terminante en sus términos fue la de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, que en su cáustico artículo, ya citado (en especial, epígrafes III a V), desenmascara el auténtico propósito que se esconde detrás de la degradación normativa de la materia sancionadora que esconde el Reglamento: autorizar a las entidades locales para establecer por medio de sus Ordenanzas infracciones, sanciones y procedimientos sancionadores.

²⁶ Naturalmente, cabe apuntar pequeñas peculiaridades, que no tienen importancia. El Reglamento canario sobre el procedimiento sancionador turístico (Decreto 190/1996, de 1 de agosto), por ejemplo, permite en su artículo 12.2 que el instructor se dirija al Registro general de empresas, actividades y establecimientos turísticos para pedir una certificación sobre algún extremo que se quiera probar. Pero, naturalmente, no estamos más que ante una concreción de lo que es la prueba documental, admitida con carácter general.

para la persecución de infracciones turísticas plantea ante todo un problema previo de fuentes que hay que resolver.

El resultado es bastante desigual a lo largo y ancho de nuestra geografía, pues el precio de dar libertad configuradora a tantas instancias normativas es el probable ejercicio de la facultad de iniciativa por derroteros muy distintos. Ahora bien, vayan por delante dos precisiones previas. En primer lugar, que en todo caso se ha de respetar la legislación básica estatal (arts. 134 a 138 LAP), que actúa como un común denominador demasiado exiguo. Y segundo, que con independencia de que las Comunidades Autónomas hayan aprobado o no un procedimiento específico, siempre las diversas leyes de turismo o de disciplina turística establecen algunas previsiones adjetivas para la persecución de infracciones. Como decía, el abanico de posibilidades es amplio, pero básicamente hay tres caminos posibles para el legislador autonómico:

- a) elaborar un procedimiento sancionador específico para el ámbito turístico, desarrollando hasta sus últimas consecuencias su competencia en la materia. Afortunadamente, sólo Valencia y Canarias han optado por esta solución, que es la más disgregadora de todas²⁷;
- b) diseñar un procedimiento sancionador unificado para todos los ámbitos de la actuación administrativa autonómica, incluyendo la intervención turística, con lo que se evita al menos la desintegración normativa dentro de cada Autonomía. Esta vía ha sido la más transitada por las Comunidades Autónomas, de manera que hoy País Vasco²⁸, Cataluña, Asturias, La Rioja²⁹, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León han aprobado su respectivo procedimiento para la imposición de sanciones administrativas;
- c) finalmente, se sitúan las Autonomías en las que, por uno u otro motivo, se han abstenido de orquestar cauce ritual alguno, de manera que se aplica en esos territorios la normativa estatal. A mi modo de ver, ésta es la solución ideal, por ser la menos distorsionadora. De todas formas, a esta solución se llega por varios caminos. De un lado, en los casos de Galicia, Cantabria, Murcia y Castilla-La Mancha la invocación del RPEPS es querida positivamente. En

²⁷ En ambos casos, sus normas están claramente inspiradas en el RPEPS estatal. De hecho, el Reglamento valenciano de disciplina turística se remite expresamente a él como norma supletoria.

²⁸ En este caso se ha llegado a aprobar una auténtica Ley, no ya de procedimiento administrativo sancionador, sino de regulación del ejercicio de la potestad sancionadora en general.

²⁹ Aunque de modo bastante escueto, puesto que su regulación del procedimiento sancionador autonómico se reduce a un precepto (el 84) de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de régimen jurídico del Gobierno y Administración pública riojanos.

cambio, en Aragón y Navarra hay que acudir a esta solución por silencio de sus regulaciones, haciendo valer el carácter supletorio del RPEPS³⁰. Y por último, está el caso de Andalucía, donde sólo supletoria y transitoriamente se debe aplicar la normativa de desarrollo estatal, en tanto no se llegue a aprobar su propia reglamentación del procedimiento, tal como está previsto³¹.

Hechas esas agrupaciones generales, y junto a la remisión al Anexo normativo que acompaña este artículo, en el que detallo toda la normativa al respecto, quisiera detenerme brevemente en un par de casos singulares, para destacar algunos problemas que surgen al tener que combinar diversas fuentes normativas.

A. EL EJEMPLO DEL PAÍS VASCO

El País Vasco ha optado de modo sensato por la elaboración de toda una Ley general sobre el régimen sancionador, minuciosa y completa³². En correspondencia con la LAP, la norma se divide en dos partes, dedicadas a las reglas sustantivas y procedimentales del ejercicio de la potestad sancionadora en la Comunidad Autónoma, respectivamente. Así, en el plano material, el sistema de fuentes queda encabezado, lógicamente —como establece su art. 2—, por los artículos 127 a 133 LAP «o la legislación que sustituya» a esos preceptos; a continuación se debe acudir a la propia Ley autonómica 2/1998; como tercer escalón se sitúan las posibles normas autonómicas de desarrollo (hoy por hoy inexistentes) y las sectoriales que establezcan normas sancionadoras, como es el caso de la Ley vasca del turismo, en su Título VI³³. Finalmente, el Código Penal tiene carácter supletorio a efectos de integrar las posibles lagunas o deficiencias que generen los anteriores elementos.

En cuanto al procedimiento sancionador, cabe destacar en primer lugar la voluntad del legislador autonómico de eludir la aplicación del Reglamento estatal. En efecto, aunque la propia Exposición de Motivos de la Ley 2/1998 (más extensa que todo el articulado de la norma, por

³⁰ Las Leyes de disciplina turística de Aragón y Navarra, aparte de algunas especificaciones de procedimiento, aluden simplemente a la LAP en lo que ellas no disponen. Pero esa invocación es insuficiente por cuanto la LAP no contiene un verdadero procedimiento acabado. De ahí la necesaria referencia al RPEPS estatal.

³¹ *Vid.* el artículo 71 y la DT1ª de la Ley andaluza del turismo (Ley 12/1999, de 15 de diciembre).

³² Ley 2/1998, de 20 de febrero, reguladora de la potestad sancionadora y del procedimiento administrativo sancionador en el País Vasco, publicada en el BOPV de 11-III-98.

³³ Ley 6/1994, de 16 de marzo, del turismo en el País Vasco (BOPV de 14-IV-94), artículos 55 y ss.

cierto) reconoce haber encontrado en el RPEPS una de sus fuentes de inspiración³⁴, luego no tiene aplicación directa, pues según el artículo 23.2 de la Ley, tras los principios marcados en la LAP (Capítulo II del Título IX), la Ley 2/1998, y la normativa de desarrollo, el papel de norma supletoria corresponde a la propia LAP, en cuanto reguladora del procedimiento administrativo común.

En cualquier caso, resulta saludable el papel de contención que cumple este procedimiento sancionador general en la órbita autonómica, pues evita que proliferen normas especiales que incorporen también procedimientos específicos, sin ninguna necesidad³⁵. El problema que aquí nace es la articulación de ese *iter* con los anteriores procedimientos o variantes procedimentales que la Comunidad Autónoma ya tenía aprobados, sobre todo cuando éstos se contengan en una norma con rango de ley. Ese es el caso del turismo, cuya ley reguladora —cuatro años anterior a la Ley sancionadora— se cierra con cuatro preceptos atinentes al procedimiento sancionador³⁶. Pues bien, como ley posterior que es, resulta lógico que las disposiciones de la Ley 2/1998 desplacen a las de la Ley 6/1994. Desde luego, esa parece que es la voluntad del legislador autonómico, que en este punto ha actuado con intención unificadora³⁷. De todas formas, la Disposición Derogatoria de la Ley sancionadora sólo alcanza —según una cláusula de estilo que nos es muy familiar— a las «disposiciones de igual o inferior rango que contradigan lo dispuesto en la presente ley». Por tanto, es posible que las previsiones procedimentales de la legislación sectorial anterior a 1998 pervivan, cuando no sean claramente contrarias a la nueva normativa, sino complementarias, en virtud del criterio de la *lex specialis*. En definitiva, esta situación nos obliga al análisis analítico, caso por caso, de las posibles contradicciones.

³⁴ Así queda patente en diversos preceptos de la Ley, como el 24, tomado del artículo 3 RPEPS; el 25, inspirado parcialmente en el artículo 7 RPEPS; o el 26, que trasplanta el artículo 5.2 RPEPS, entre otros, por sólo poner algunos ejemplos.

³⁵ La propia Exposición de Motivos reconoce sin ambages el propósito de la Ley de evitar la multiplicación de procedimientos sancionadores sectoriales. Así, «en lo tocante al procedimiento, a pesar de existir uno común, es frecuente que las distintas normas configuradoras de los diferentes regímenes sancionadores sectoriales introduzcan variantes procedimentales, cuando no procedimientos propios completos, *siendo esto innecesario, ya que las peculiaridades de los diversos sectores materiales no exigen variaciones sustanciales en la plasmación de los derechos cívicos implicados en el procedimiento sancionador*».

³⁶ En realidad, sólo los artículos 80 al 82 se encuentran bajo la rúbrica *Del procedimiento sancionador*, en el Capítulo VI del Título VII de la Ley. Sin embargo, entiendo que también el artículo 79 es materialmente regulador del procedimiento, en cuanto se refiere a la caducidad del mismo.

³⁷ De hecho, la única Disposición Transitoria de la norma establece que sólo los procedimientos sancionadores (en general) que se hayan iniciado antes de la entrada en vigor de la ley se continuarán tramitando «conforme a la normativa aplicable en el momento de su iniciación», para lo cual disponen de un plazo de seis meses, bajo pena de caducidad.

Pues bien, tras el cotejo de los textos normativos, entiendo que sólo el artículo 81, y en parte el artículo 80, de la Ley vasca del turismo, sobreviven a la nueva regulación. El primero, en cuanto que concreta de modo específico para ese sector las posibles medidas provisionales a adoptar («clausura inmediata del establecimiento o precintado de sus instalaciones») y los supuestos en los que cabe establecerlas («razones de seguridad, de riesgo grave para los intereses económicos del usuario de servicios turísticos o de perjuicio grave y manifiesto para la imagen turística de Euskadi»). Y el segundo en cuanto especifica algunas de las formas de iniciación del procedimiento sancionador que no refiere expresamente la ley sancionadora (las actas levantadas por la inspección turística, las quejas o denuncias consignadas en las hojas de reclamaciones de los establecimientos turísticos, y las denuncias de las asociaciones legalmente constituidas)³⁸.

Por el contrario, la regulación de la caducidad o perención del mismo (art. 79), y la ejecutividad de las sanciones impuestas (art. 82), al no contener verdaderas especialidades propias del sector turístico, deben entenderse reemplazadas por las normas generales establecidas en la ley sancionadora sobre esos puntos, es decir, por los artículos 43.4³⁹ y 43.5⁴⁰, respectivamente.

³⁸ La Ley del turismo del País Vasco, de modo redundante, distingue hasta seis modos de provocar la apertura del procedimiento, que siempre se hará de oficio. De ellas tienen carácter novedoso las tres que acabo de citar.

³⁹ Por su parte, la ley sancionadora, en punto a la iniciación del procedimiento, admite sorprendentemente, como veremos después, la instancia de parte interesada (que no es lo mismo que la denuncia). Además, por supuesto, el procedimiento puede abrirse de oficio, ya sea por propia iniciativa del órgano competente, por petición razonada de otro órgano, o por denuncia, que son modos comunes con la ley turística. Por cierto, que la Ley 2/1998 contiene una regulación mucho más sensata de la caducidad, en cuanto que se remite en ese punto a *los términos y consecuencias* establecidos en la LAP (curiosamente, también en el art. 43.4, hasta la reforma operada mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero, que ha resituado las consecuencias de la falta de resolución en plazo de los procedimientos iniciados de oficio en el art. 44). Además, se fija el plazo global de resolución del procedimiento en seis meses, el cual puede suspenderse —que no *interrumpirse*, como dice textualmente la ley, olvidando que la interrupción comporta el reinicio desde cero del plazo una vez superada la causa interruptora— por misteriosas causas imputables a los interesados.

En cambio, la ley turística realiza un diseño anacrónico de la caducidad. En efecto, de la lectura del artículo 79.1 parece que esta forma de terminación del procedimiento se produce en dos supuestos. Primero, por el retraso entre trámites (de tres meses entre las oportunas notificaciones), como disponían las primeras disposiciones administrativas que introdujeron la caducidad de los procedimientos sancionadores en materia de disciplina de mercado, con un criterio que luego se ha abandonado. Y segundo, por superarse el plazo prefijado de duración de todo el procedimiento, pero añadiendo una prórroga de treinta días. Pues bien, resulta que ése era el criterio inicial adoptado por la LAP en 1992, en quien indudablemente se inspiró el legislador autonómico. Pero tras la reforma operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, se ha optado por automatizar el mecanismo de la caducidad, suprimiendo esa absurda demora de treinta días. Sobre estas cuestiones me he pronunciado de modo más detenido en mi libro *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, especialmente en las pp. 222 y ss.

⁴⁰ Realmente, para ser exactos, lo que ocurre es que en este extremo ambas normas son coincidentes, limitándose a establecer la ejecutividad de las sanciones administrativas desde que adquieren firmeza. Por su parte, el artículo 82 añade que en materia de recursos se apli-

A pesar de estos problemas de articulación, lo cierto es que la Comunidad Autónoma del País Vasco cuenta con una regulación general del procedimiento sancionador aplicable a todas las relaciones administrativas, salvo las de sujeción especial (art. 1.2 de la Ley), que es muy minuciosa y técnica⁴¹, y que contiene algunas peculiaridades que no es posible detallar aquí⁴².

B. LA RECONDUCCIÓN DE LA DISCIPLINA TURÍSTICA AL CAMPO DE LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR EN CATALUÑA

Sorprendentemente, Cataluña carece de una ley general del turismo. Se trata de la excepción más importante entre las cinco Autonomías que no han aprobado aún su texto correspondiente, en virtud de la competencia exclusiva que tienen atribuida. Esto no obsta para que la Comunidad Autónoma disponga de una de las normativas sectoriales más completas, puesto que a través de normas reglamentarias se ha ido estableciendo el régimen general de los alojamientos turísticos⁴³, de los transportes turísticos⁴⁴, de las colonias y albergues de juventud⁴⁵, de los campings⁴⁶, de los

cará la LAP, resultado idéntico al que se extrae de la ley sancionadora, que calla en este punto, en tanto que el País Vasco no ha establecido un régimen propio de recursos administrativos (pese a su previsión en el art. 67 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno y Presidente de la Comunidad Autónoma).

⁴¹ Aunque llama la atención el hecho de que la tramitación del procedimiento sancionador se trate en la Ley 2/1998 como un bloque (arts. 34 al 43), es decir, sin división entre las clásicas fases de iniciación, instrucción y terminación, que al menos a efectos positivos resulta ilustrativa.

⁴² Por ejemplo, la ley no recoge un procedimiento abreviado para la persecución de las infracciones leves. Sobre las novedades que la norma incorpora se da noticia en el artículo de José Luis CALVO MIRANDA, «La Ley del Parlamento Vasco 2/1998, de 20 de febrero, que regula la potestad sancionadora de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo sancionador», publicado en la *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 13 (1998), pp. 401 y ss.

⁴³ Decreto 93/1986, de 20 de marzo, por el que se establecen los requisitos mínimos de infraestructura en los alojamientos turísticos (DOGC de 25-IV-86); Decreto 176/1987, de 9 de abril, sobre normas de ordenación y clasificación de los establecimientos de alojamiento turístico sometidos al régimen de hostelería (DOGC de 1-VI-87); Decreto 53/1994, de 8 de febrero, sobre el régimen de precios, reservas y servicios complementarios en establecimientos de alojamiento turístico (DOGC de 23-III-94).

⁴⁴ Decreto 313/1983, de 16 de junio, sobre servicios discrecionales de transporte de viajeros con finalidad turística en determinados vehículos ligeros (DOGC 5-VIII-83).

⁴⁵ Decreto 269/1985, de 19 de septiembre, sobre ordenación de casas de colonias y albergues de juventud (DOGC de 9-X-85).

⁴⁶ Decreto 167/1985, de 23 de mayo, sobre el procedimiento para la autorización de los establecimientos dedicados a la práctica del camping (DOGC de 10-VII-85), cuyo artículo 11 fue derogado por el Decreto 196/1995, de 27 de junio (DOGC de 21-VII-95). A su vez, el Decreto de 1985 fue desarrollado por Orden de 11 de julio de 1986, por la que se establecen los requisitos para la instalación y funcionamiento de los campings (DOGC de 23-VII-86), modificada por Órdenes de 24 de julio de 1991 (DOGC de 5-VIII-91) y 22 de enero de 1992 (DOGC de 12-II-92), así como por el Decreto 196/1995, de 27 de junio (DOGC de 21-VII-95), que deroga sus artículos 40 y 41.

hoteles⁴⁷, de los parques acuáticos⁴⁸, de los centros recreativos turísticos⁴⁹, de las actividades turísticas de aventura⁵⁰, de las estaciones de esquí⁵¹, de las agencias de viajes⁵², de las empresas de restauración⁵³, de la hospedería⁵⁴, de las Residencias-Casa del Payés⁵⁵ y de los apartamentos turísticos⁵⁶, amén de otras muchas disposiciones de fomento y sobre enseñanzas turísticas.

Sin embargo, tampoco el Parlamento catalán ha dictado una ley específica sobre disciplina turística. Y en esto sí que constituye un caso único en todo el panorama autonómico. ¿Cómo cubrir ese vacío? Habitualmente, las normas reglamentarias reguladoras de parcelas concretas del turismo suelen remitirse, en cuanto al régimen sancionador, a lo dispuesto por la Ley catalana 1/1990, de 8 de enero, de disciplina del mercado y defensa de los consumidores y usuarios (BOE de 16-II-90)⁵⁷, pues al fin y al cabo el turista es un consumidor de servicios turís-

⁴⁷ Orden de 6 de octubre de 1987, por la que se establecen los requisitos técnicos y los servicios mínimos exigibles a los establecimientos hoteleros en sus diferentes grupos, modalidades, categorías y especialidades (DOGC de 15-I-88).

⁴⁸ Decreto 103/1988, de 28 de marzo, por el que se regula la instalación y el funcionamiento de los parques acuáticos (DOGC de 11-V-88), modificado por Decreto 92/1991, de 8 de abril (DOGC de 24-V-91).

⁴⁹ Ley 2/1989, de 16 de febrero, de ordenación de centros recreativos turísticos de Cataluña (BOE de 4-III-89).

⁵⁰ Decreto 81/1991, de 25 de marzo, sobre los requisitos que deben reunir las empresas dedicadas a la organización de actividades deportivas, recreativas y turísticas de aventura (DOGC de 24-IV-91), desarrollada por Orden de 10 de abril de 1991 (DOGC de 24-IV-91).

⁵¹ Decreto 98/1993, de 9 de marzo, sobre el fomento de la mejora y el desarrollo de las estaciones de esquí alpino y del turismo de la nieve, derogado parcialmente por el Decreto 79/1999, de 23 de marzo (DOGC de 29-III-99).

⁵² Decreto 168/1994, de 30 de mayo, de regulación de las agencias de viajes (DOGC de 22-VII-94), modificado en su artículo 12.5 y DA 1ª por el Decreto 210/1995, de 11 de julio (DOGC de 28-VII-95), y en sus artículos 2 y 9 por el Decreto 300/1998, de 17 de noviembre (DOGC de 30-XI-98).

⁵³ Decreto 317/1994, de 14 de noviembre, sobre normas de ordenación y clasificación de los establecimientos de restauración (DOGC de 9-XII-94); Orden de 3 de octubre de 1991, sobre descripción técnica de las placas de identificación de los establecimientos de restauración para su homologación (DOGC de 30-X-91).

⁵⁴ Decreto 211/1995, de 27 de junio, por el que se crea la especialidad de hospedería como establecimiento hotelero (DOGC de 28-VII-95).

⁵⁵ Decreto 214/1995, de 27 de junio, por el que se regula la modalidad de alojamiento turístico denominado Residencia-Casa de Payés (DOGC de 7-VIII-95).

⁵⁶ Decreto 163/1998, de 8 de julio, sobre ordenación y clasificación de los apartamentos turísticos (DOGC de 14-VII-98).

⁵⁷ Esta norma se complementa con el Decreto 108/1997, de 29 de abril, sobre órganos competentes en la imposición de sanciones y otras medidas en materia de defensa de los consumidores y usuarios y en la adopción de medidas para garantizar la seguridad de los productos destinados al mercado (DOGC de 6-V-97), cuyo artículo 1 ha sido modificado por el Decreto 203/1998, de 30 de julio (DOGC de 6-VIII-98).

De todas formas, téngase en cuenta que Cataluña cuenta con una prolija legislación sobre co-

ticos que hay que proteger ante las empresas de ese sector. Así lo hacen, por ejemplo, las disposiciones sobre precios y reservas en alojamientos turísticos, sobre agencias de viajes, sobre el alojamiento denominado Casa-Payés y sobre los apartamentos turísticos⁵⁸.

Esta solución es ciertamente deficiente, pues presenta un grave problema de legalidad en la tipificación de las infracciones administrativas. El artículo 25 CE establece, como ha interpretado desde el principio el TC⁵⁹ y concreta hoy el artículo 129.1 LAP, una reserva de ley para la definición de infracciones, tarea que queda vedada al Reglamento. Pues bien, en esas disposiciones citadas se pretende tipificar de golpe y plumazo todas las contravenciones a su regulación mediante cláusulas genéricas del tipo: «el incumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto será sancionado de acuerdo con la Ley 1/1990, de 8 de enero, de disciplina del mercado y defensa de los consumidores y usuarios»⁶⁰. Por tanto, esas tipificaciones reglamentarias y genéricas son sencillamente ilegales⁶¹. De manera que en esta Comunidad Autónoma

mercio y consumo. Junto a la citada Ley de 1990, es preciso aludir también a la Ley 3/1993, de 5 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto del Consumidor (*BOE* de 5-IV-93), y al Decreto Legislativo 1/1993, de 9 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido sobre comercio interior (*DOGC* de 21-V-83). Finalmente, encontramos la Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista (*BOE* de 17-I-96), que ha recibido algunas modificaciones en la Ley de acompañamiento de los presupuestos del año 2000 (Ley 55/1999, de 29 de diciembre, *BOE* de 30-XII-99). Todas esas normas legales disponen de un Título o Capítulo dedicado al régimen de las infracciones y sanciones. Por cierto, que las dos disposiciones autonómicas se remiten en este punto a la citada Ley catalana 1/1990, de disciplina de mercado y defensa de los consumidores y usuarios, como supletoria.

⁵⁸ *Vid.* el artículo 39 del Decreto 53/1994, de 8 de febrero, sobre el régimen de precios, reservas y servicios complementarios en alojamientos turísticos (*DOGC* de 23-III-94); el artículo 26 del Decreto 168/1994, de 30 de mayo, de regulación de las agencias de viajes (*DOGC* de 22-VII-94); el artículo 18 del Decreto 214/1995, de 27 de junio, por el que se regula la modalidad de alojamiento turístico denominado Residencia-Casa de Payés (*DOGC* de 7-VIII-95); y el artículo 14 del Decreto 163/1998, de 8 de julio, sobre ordenación y clasificación de los apartamentos turísticos (*DOGC* de 14-VII-98).

⁵⁹ *Vid.*, por ejemplo, la STC 18/81, o la 219/91, que son muy explícitas.

⁶⁰ De hecho, es significativo que la propia Ley catalana sobre disciplina del mercado reconozca en su Exposición de Motivos que su aprobación «tiene por finalidad básica dotar del rango constitucionalmente exigible la normativa que contempla el Decreto 459/1983, de 18 de octubre, por el que se tipifican las infracciones y se regulan las sanciones en materia de comercialización de bienes y productos, y de prestación de servicios». Pues bien, ése es precisamente el vicio que es achacable al régimen sancionador turístico en Cataluña, que todavía no ha sido subsanado.

⁶¹ Así lo tiene declarado expresamente el TC. Ya en su STC 341/93, por la que se enjuició la constitucionalidad de la Ley Orgánica de protección y seguridad ciudadanas, se declara lo inadmisibile de un precepto legal por el que se tipificaban genéricamente faltas leves por simple remisión a lo dispuesto «en las reglamentaciones específicas o en las normas de policía dictadas en ejecución de las mismas». Sencillamente, «en modo alguno puede la ley habilitar o remitir al reglamento para la configuración *ex novo* de obligaciones y prohibiciones cuya contravención dé origen a una infracción sancionable. Una tal remisión a normas infralegales para la configuración incondicionada de supuestos de infracción no es conciliable con lo dis-

no podrá imponerse legalmente sanción administrativa alguna por infracciones turísticas, a menos que éstas puedan encajar en los tipos definidos por los artículos 3 al 6 de la propia Ley 1/1990. Ahora bien, lo que ocurre es que ésta es con frecuencia bastante genérica en las definiciones que proporciona —lo cual permite a su vez cuestionar su legalidad⁶²—, proporcionando un amplio paraguas a los distintos ámbitos de intervención administrativa en el mercado. Concretamente, sólo en una ocasión la ley hace referencia expresa a infracciones turísticas⁶³.

Ello no obsta para que las disposiciones turísticas reglamentarias sean perfectamente imperativas y exigibles por la Administración catalana a las empresas turísticas, pero en muchas ocasiones será cuestionable la imposición correlativa de una sanción por incumplir alguno de sus extremos, como pueda ser el no disponer de hojas de reclamaciones a disposición de los clientes, o el incumplimiento por un hotel de la normativa sobre prevención de incendios, o en general sobre infraestructuras.

En lo que respecta al procedimiento sancionador, la Generalidad de Cataluña ha actuado también con voluntad unificadora, estableciendo un modelo para los distintos sectores administrativos (se excluye el ámbito tributario, social y disciplinario), aprobado por el Decreto 278/1993, de 9 de noviembre. Lo que ocurre es que esa unificación viene mermada por el carácter supletorio que esta norma tiene en relación con las disposiciones sectoria-

puesto en el art. 25.1 CE». Cuestión distinta y permisible es que la ley recurra de modo concreto al reglamento para la definición de una infracción, siempre que quede claro la consecuencia punitiva que se derivará de la posible transgresión (STC 219/89).

La misma doctrina se acaba de reiterar en la reciente STC 60/2000, aunque esta vez acompañada de un voto particular de Garrido Falla. El profesor mantiene que este tipo de remisiones a normas reglamentarias pueden ser válidas, siempre que se acompañen de un mínimo configurador dispuesto por la ley (materia a la que se remite, rango de esas infracciones), pues resulta desproporcionado tener que recurrir a la elaboración de una ley para poder sancionar el incumplimiento de todo ese universo de pequeñas obligaciones dispuestas en normas reglamentarias.

⁶² Por ejemplo, según el artículo 3 de la Ley, es una infracción de las de alteración, adulteración, fraude o engaño, «e) el incumplimiento, en la prestación de todo tipo de servicios, de las condiciones de calidad, cantidad, intensidad o naturaleza, de conformidad con la normativa vigente o las condiciones en que se ofrece al mercado», y también «g) La oferta de productos, bienes o servicios, mediante publicidad o información de cualquier clase y por cualquier medio, en que se les atribuya calidades, características, comprobaciones, certificaciones o resultados que difieran de los que realmente tienen o puedan obtener, y toda la publicidad que, de cualquier forma, incluida la presentación de los mismos, induzca a error o sea susceptible de inducir a error a las personas a las que se dirige».

⁶³ Se trata del artículo 5, que establece que «son infracciones en materia de normalización, documentación y condiciones de venta y en materia de suministro o de prestación de servicios: (...) b) El incumplimiento de las disposiciones de ordenación sobre requisitos para la apertura de establecimientos comerciales o servicios y para el ejercicio de actividades mercantiles, cualquiera que sea su naturaleza, incluidas las hoteleras y las turísticas».

les de competencia de la Generalidad⁶⁴. Y en el caso del turismo resulta dudoso si existe o no una regulación específica y propia. De un lado, Cataluña carece de una ley turística, contenedora al menos de las especialidades procedimentales en materia sancionadora, pero de otra parte, como hemos visto, en esta Comunidad el régimen sancionador turístico se reconduce al ámbito de la protección de los consumidores y usuarios, cuya ley sí contiene previsiones al respecto⁶⁵. Pues bien, entiendo que al ser una ley de 1990 –y por tanto anterior y no adecuada a la LAP de 1992 y a sus principios reguladores⁶⁶– y contener sólo prescripciones parciales, es preciso remitirse hoy *in totum* al citado Reglamento de 1993⁶⁷, como tiene declarado la propia Generalidad⁶⁸.

El procedimiento sancionador catalán está regulado de modo relativamente sencillo y claro, y cuenta con una veintena de preceptos, de modo parecido al RPEPS, aprobado unos meses antes. No es cuestión de entrar aquí en detalles, pero destaca en el plano formal la distinción que se hace entre la «resolución del expediente» (art. 15) y la «finalización del procedimiento» (art. 19), que bien debieran ser integradas. Ambas figuras quedan separadas por la regulación de un procedimiento sancionador abreviado (art. 18), que se traduce en la reducción de la fase instructora, por cuanto la propuesta de resolución se formula a seguido del acuerdo de iniciación⁶⁹.

4. EL DESARROLLO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES TURÍSTICOS

Según lo que llevamos expuesto, este epígrafe no tendría demasiado sentido, a menos que se multiplicase por diecisiete apartados. Sin

⁶⁴ El Reglamento tiene también carácter supletorio respecto de los entes locales catalanes, cuando carezcan de un procedimiento específico establecido por la normativa sectorial o por las ordenanzas locales, salvo que se trate de materias de competencia exclusiva del Estado (art. 1.2).

⁶⁵ Se trata de los artículos 27 y 28 de la Ley 1/1990, de 8 de enero, de disciplina del mercado y defensa de los consumidores y usuarios (BOE de 16-II-90), relativos al procedimiento sancionador y a la prescripción y caducidad, respectivamente.

⁶⁶ De hecho, el propio artículo 27 se abre remitiendo, en el apartado 1, la regulación del procedimiento sancionador a la vieja LPA de 1958.

⁶⁷ Este procedimiento se fijó precisamente a raíz de la previsión de la LAP (en la famosa Disposición Adicional 3ª) de dar un plazo de adecuación a la misma de toda la normativa reguladora de los diferentes procedimientos administrativos.

⁶⁸ El artículo 3 del Decreto 52/1997, de 4 de marzo, por el que se regula la capacidad sancionadora en materia turística (DOG de 10-III-97), se remite en punto a la tramitación de los expedientes sancionadores al Decreto 278/1993. ♦

⁶⁹ Este procedimiento abreviado puede emplearse para sancionar infracciones leves o de sanción pecuniaria inferior a 100.000 pts, y tiene como presupuesto condicionante el que se trate de una infracción flagrante y que los hechos hayan sido recogidos en el acta correspondiente o en la denuncia de la autoridad competente.

embargo, me parece necesario abordarlo de modo unitario por varias razones. Para empezar, porque es una forma de mostrar que, en realidad, ni hay tantas especialidades en las distintas autonomías⁷⁰, ni la materia turística demanda un tratamiento singular del cauce sancionador. Y además, porque lo importante es destacar algunos principios fundamentales que se deben respetar en el procedimiento. De hecho, por razones de extensión, no abordaré varios puntos susceptibles de tratamiento, como la suspensión del procedimiento por la apertura de diligencias penales o el régimen de los recursos.

Con carácter general hay que decir que el procedimiento administrativo debe satisfacer dos exigencias básicas, que se corresponden con sus dos funciones principales. De un lado, la agilidad, es decir, el procedimiento debe ser un instrumento útil, dinámico y eficaz en manos de la Administración, que no la encorsete más de lo imprescindible y que se adapte a su movimiento⁷¹. De otro, como el procedimiento es una garantía del ciudadano, debe asegurar las posibilidades de defensa de aquél con la suficiente flexibilidad⁷². Pues bien, por encima de todo ello, como presupuesto necesario, encontramos un condicionante derivado de la seguridad jurídica, que es la certeza en cuanto a la norma a aplicar. Cuando el aplicador del Derecho debe desarrollar una penosa tarea de reconstrucción normativa, al modo de un rompecabezas, con el agravante de que suele haber piezas que se superponen y otras que no encajan bien entre sí, hemos de concluir que no se están respetando los derechos del presunto responsable, pues éste no puede conocer a ciencia cierta y con antelación a qué régimen se le va a sujetar. Esta exigencia se extrae del artículo 134.1 LAP⁷³.

⁷⁰ Sin duda, las divergencias más importantes entre las distintas regulaciones se refieren a las causas de incoación de los expedientes (diferencias que son sobre todo formales al clasificar las distintas posibilidades) y en la regulación del *modus operandi* concreto de los mecanismos de la prescripción y la caducidad.

⁷¹ En este sentido, es positiva la previsión de un procedimiento abreviado para la persecución de infracciones leves, adaptado a la realidad del supuesto; el diseño de un buen repertorio de medidas provisionales, con sus oportunos contrapesos; o la posible transformación del acuerdo de iniciación en propuesta de resolución en caso de no mediar alegaciones del interesado.

⁷² En esta línea están las opciones que se dan al presunto infractor de hacer alegaciones en función del avance del expediente, de aportar documentos, de probar su inocencia, etc. Para Joaquín TORNOS MAS, *op. cit.*, p. 44, la institución procedimental tendría un doble valor, pero siempre referido al ciudadano: como garantía de sus derechos e intereses y como mecanismo para su participación en la configuración del interés general en sede administrativa. De todas formas, a lo largo del trabajo (pp. 46, 66 y 75) aparece esa otra vertiente del procedimiento como garantía de buena administración.

⁷³ Ese precepto establece como exigencia básica y primaria que «el ejercicio de la potestad sancionadora requerirá procedimiento legal o reglamentariamente establecido». No se trata ya de proscribir las sanciones de plano, a las que alude más claramente el apartado tercero del artículo, sino de la exigencia de unas fuentes normativas claras y predeterminadas, que no requieran una actividad de parcheo.

A. ACTIVIDAD PREPROCEDIMENTAL O PREPARATORIA

El procedimiento sancionador no se inicia por azar, sino tras la constatación de indicios de responsabilidad administrativa. Para detectar esos posibles signos se desarrolla una actividad preprocedimental o preparatoria del procedimiento, pues no forma parte del mismo. Se pueden distinguir hasta tres tipos de actuaciones en esta fase.

La primera es la actividad inspectora, llevada a cabo por personal especializado y acreditado como agente de la autoridad autonómica. Tal actividad se concreta en las oportunas visitas, de las que se deja constancia en el correspondiente acta y en el «libro de inspección» que obligatoriamente han de poseer los establecimientos turísticos. Cuando el acta es de infracción se remite a la autoridad competente para abrir el expediente sancionador.

En segundo lugar, está el trámite de información reservada o de actuaciones previas, como ahora se suele denominar, con toma de muestras en su caso⁷⁴. Se trata de la actividad de investigación previa para conocer las circunstancias del caso que la Administración turística puede realizar para verificar el cumplimiento de la normativa. La misma no requiere de la colaboración del interesado, o mejor dicho, se hace de espaldas a él para no ponerle sobre aviso. De todas formas, *a posteriori*, la Administración sí debe notificar al interesado las actuaciones realizadas⁷⁵. Por esta razón dichas actuaciones no pueden nunca interrumpir el plazo de prescripción de las posibles infracciones, pues faltará siempre el requisito del conocimiento del sujeto pasivo.

Por último, y con carácter complementario de lo anterior, se plantea la posibilidad del arreglo extraprocedimental de las posibles deficiencias advertidas. Como es obvio, lo ideal es optar por la solución menos traumática, que pasa por evitar la tramitación de todo un procedimiento sancionador formal. Y es que algunas Comunidades Autónomas, como Navarra, Madrid o Castilla y León, permiten la subsanación voluntaria de deficiencias o irregularidades administrativas levantadas por la inspección con carácter previo o simultáneo al expediente sancionador⁷⁶.

⁷⁴ En la toma de muestras basta con un análisis inicial, que de ser positivo permitirá abrir el expediente. Ya dentro del procedimiento podrá practicarse un análisis contradictorio y, si cabe, un análisis dirimente, los cuales suspenderán el plazo de caducidad para resolver, tal como dispone el artículo 8 del Reglamento catalán sobre procedimiento sancionador.

⁷⁵ Así por ejemplo, el artículo 100.4 de la Ley gallega del turismo dispone que, si no hay indicios de infracciones, se dará archivo a las actuaciones y se notificará a las partes interesadas. Obviamente, si los hay, se iniciará el procedimiento sancionador. En cuanto a su duración, sólo el artículo 5.2 del Reglamento sancionador extremeño prevé que la fase de información reservada no pueda durar más de 15 días, prorrogables por otros 15.

⁷⁶ Según el artículo 65 de la Ley castellanoleonés del turismo sólo si el interesado no rectifica su conducta tras el oportuno apercibimiento se iniciará el procedimiento sancionador. En sentido parecido se pronuncia el artículo 31 de la Ley madrileña, matizando que la subsanación sólo es posible si la irregularidad no afecta a la seguridad de bienes ni de personas. *Vid.* también el artículo 12 de la Ley navarra de disciplina turística.

B. LAS DISTINTAS FORMAS DE PROVOCAR LA INCOACI3N DE OFICIO DEL EXPEDIENTE

Levantados por una u otra vía los posibles indicios de responsabilidad administrativa, procede abrir formalmente el procedimiento sancionador. Esta apertura se produce siempre de oficio, por la autoridad administrativa competente segun la normativa, que redactará el denominado acuerdo de iniciación. Otra cosa es que esa decisión pueda ser excitada de distintas maneras⁷⁷, pero siempre será adoptada por voluntad del órgano con competencia –la cual viene vinculada, por cierto, por la existencia de esos indicios, puesto que la potestad sancionadora no es de ejercicio discrecional, sino reglado⁷⁸–.

Como excepción debe citarse el artículo 35 de la Ley vasca 2/1998, reguladora de la potestad sancionadora en general, que expresamente admite la puesta en marcha del procedimiento a instancia de parte⁷⁹. Por tanto, los empresarios y consumidores turísticos pueden en esa Comunidad Autónoma (más allá de formular una mera denuncia, cuyo destino se pone en manos de la autoridad administrativa), presentar una solicitud formal de apertura del expediente sancionador, defendiendo durante su tramitación los argumentos que avalan la existencia de responsabilidad⁸⁰. Eso quiere decir que si la solicitud es completa, la Administración está obligada a abrir el procedimiento y a tener por interesado a quien la formuló⁸¹.

⁷⁷ En este sentido, José GARBERÍ LLOBREGAT, *El procedimiento administrativo sancionador*, 3ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pp. 570-571, diferencia entre «iniciación del procedimiento sancionador», que consiste en un acuerdo formal del órgano competente, e «iniciativa» para la apertura del procedimiento, que puede provenir de diversos sujetos.

⁷⁸ En contra, Alejandro NIETO GARCÍA sostiene en su *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 2ª edición, 1994, pp. 142 a 147, que el ejercicio de la potestad sancionadora es facultativo, pues sólo así se puede explicar que en la realidad sólo se persigan una mínima parte de las infracciones que se cometen.

⁷⁹ También lo hacía así el artículo 4.2 de la Ley murciana de disciplina turística, hoy derogada. En realidad, se trataba de un error de calificación de la norma, pues se reputaba como iniciación a instancia de parte el caso de las denuncias o de las quejas vertidas en una hoja de reclamaciones.

⁸⁰ La solicitud debe ser muy completa, pues a los datos generales exigidos por el artículo 70.1 LAP (identificación del solicitante con su firma, lugar y fecha, del órgano al que se dirige, de los hechos, razones y petición que se hace) se añaden otros específicos (hechos presuntamente infractores y tiempo en que se realizaron, preceptos que infringen, identificación de los responsables, e incluso sanciones que les corresponderían de acuerdo con la normativa). Naturalmente, estos extremos pueden alterarse según la evolución del expediente. Con esos datos, y tras las alegaciones previas de los presuntos responsables, la autoridad competente para resolver decidirá sobre la admisibilidad de la solicitud, dictando o no en consecuencia el acuerdo de iniciación. Son causas de inadmisión el no aportar los datos suficientes exigidos, la carencia notoria de fundamento y el no ostentar la condición de interesado (es decir, no ser titular de un derecho o interés legítimo, individual o colectivo).

⁸¹ Vale la pena recordar que los denunciantes no adquieren por ese hecho la condición de interesados en el procedimiento sancionador, aunque las leyes suelen exigir que la Administración les mantenga informados, al menos, de la puesta en marcha del expediente y de su resolución. En palabras de la STS de 23-VI-87 (Ar. 6524, González Navarro): «al no tener la condición de interesado, sino de mero testigo cualificado, el denunciante no tiene derecho al procedimiento, por lo que mal puede impugnar la decisión de archivar las actuaciones», ni tampoco «recurrir el acto terminal sea éste sancionador o absolutorio».

Personalmente no me parece una aportación muy positiva el permitir que el procedimiento sancionador se convierta en una pugna entre partes⁸². Entiendo que es suficiente con permitir el cauce de la denuncia para activar la potestad sancionadora, la cual, por definición, debe moverse de oficio y de modo objetivo, sin depender de la habilidad de un particular para demostrar la existencia de eventuales responsabilidades.

Por otro lado, a esos procedimientos sancionadores iniciados a solicitud de interesado habría que aplicarles, en virtud del artículo 43 LAP, el régimen del silencio administrativo cuando se demorase su resolución⁸³. Sin embargo, en buena lógica, resulta más apropiado a esos casos el régimen de la caducidad o perención del artículo 44.2 LAP, aunque el procedimiento no se haya abierto de oficio, pues lo determinante es que de él se pueden derivar efectos desfavorables o de gravamen.

Volviendo al caso general de la incoación de oficio del expediente, casi todas las leyes turísticas autonómicas se esfuerzan en especificar qué supuestos concretos pueden desencadenarla⁸⁴. Esfuerzo baldío, pues esas normas casi nunca innovan nada, copiándose unas a otras. En efecto, el artículo 11 RPEPS, que han asumido bastantes Autonomías⁸⁵, concreta los cuatro orígenes posibles de la iniciación de oficio, que son los mismos que indica el artículo 69 LAP de 1992, que a su vez los tomó del artículo 68 LPA de 1958:

a. *La propia iniciativa del órgano competente* para incoar el expediente. El supuesto no tiene vuelta de hoja y se reconoce siempre. Ahora bien, téngase en cuenta que a este supuesto serían reconducibles todas las otras formas recogidas, pues la apertura de oficio del expediente implica que de un modo u otro (denuncia, petición...) llega hasta el órgano administrativo competente el conocimiento de una presunta infracción, debiendo decidir éste si hay suficiente fundamento como para dictar el acuerdo de iniciación.

⁸² De hecho, como es sabido, el denunciante no tiene por qué ser considerado como interesado en un procedimiento, salvo que concurra en él un derecho afectado por esa tramitación. Según José GARBÉRÍ LLOBREGAT, *op. cit.*, p. 451, ni siquiera deben ser interesados las personas cuyos derechos patrimoniales hayan sido lesionados por la posible infracción administrativa, pues en el procedimiento sancionador no se podrá declarar la responsabilidad civil del infractor, siendo necesario para ello el oportuno proceso civil declarativo.

⁸³ Para colmo, el silencio debería ser en principio positivo, pues no hay norma legal que disponga lo contrario y el supuesto no encaja literalmente en ninguna de las excepciones recogidas en el apartado 2 del precepto.

⁸⁴ Como únicas excepciones se puede citar el caso de Murcia, Baleares, Madrid y Castilla y León, pero en estos tres últimos casos existe un Reglamento sancionador que sí concreta las vías por las que se puede llegar a la iniciación de oficio.

⁸⁵ Es el caso de Cataluña (art. 6 del Reglamento sancionador), Andalucía (art. 72.1 de la Ley turística), Cantabria (art. 67.1 de la Ley turística) y Baleares (art. 6.1 del Reglamento sancionador). De todas formas, el resto, con algunas variaciones, suelen basarse también en ese modelo.

b. *La orden de iniciar el expediente*, que debe provenir de un superior jerárquico al órgano competente de por sí para hacerlo. No parece que sea un supuesto muy habitual, y de hecho algunas normativas autonómicas lo omiten⁸⁶. Al revestir carácter de orden parece que el órgano administrativo debe en todo caso iniciar el expediente para dilucidar la oportuna responsabilidad administrativa, de manera que el juicio sobre si existen indicios de infracción lo habrá realizado el superior jerárquico⁸⁷.

c. *La comunicación de otro órgano o autoridad administrativa* que tenga conocimiento de una posible infracción. La LPA empleaba la expresión moción razonada y tanto la LAP como el RPEPS utilizan la de petición razonada, pero me parece más oportuno el término manejado por alguna legislación sectorial turística de *comunicación*⁸⁸. En cualquier caso, el escrito procedente de una autoridad u órgano administrativo con el que no existe relación de jerarquía no vincula a quien tiene la competencia para abrir el expediente, que deberá sopesar si hay fundamento para perseguir la presunta infracción.

d. *La denuncia*, que puede provenir de un particular o de un funcionario, incluso de otra Administración. Por esta vía la Administración convierte a todos los ciudadanos en posibles colaboradores suyos. De ahí que GONZÁLEZ NAVARRO califique a este supuesto como de ejercicio privado de funciones públicas⁸⁹, y recuerde que en algunos casos —yo no he conocido ninguno en la normativa turística— existe incluso obligación legal de presentar la denuncia. Pero lo habitual será actuar espontáneamente. Eso sí, la condición de denunciante no comporta la participación en el procedimiento en calidad de interesado⁹⁰, el cual puede no llegar a iniciarse, si tras la oportuna denuncia se producen actua-

⁸⁶ Es el caso del País Vasco, tanto en su ley del turismo como en su ley sancionadora, de Andalucía, de La Rioja, de Aragón, de Navarra, de Extremadura y de Castilla y León.

⁸⁷ Según José GARBERÍ LLOBREGAT, *op. cit.*, p. 575, la orden de un superior tiene efectos vinculantes para la iniciación de un procedimiento sancionador. Pero entiende que la orden será *ilegítima* y no procederá la apertura del expediente cuando los hechos que se denuncian «son manifiestamente insuficientes para formular la imputación provisional en el acuerdo de iniciación, o la norma sancionadora invocada por el órgano superior se encuentra derogada, o la infracción ha prescrito, o no se ostentan competencias sancionadoras en esas materias» (p. 577).

⁸⁸ *Vid.* el artículo 80 de la Ley vasca del turismo; el artículo 100.3 de la Ley gallega del turismo; el artículo 19 de la Ley aragonesa de disciplina turística; el artículo 21 de la Ley navarra de disciplina turística; el artículo 88.1 de la Ley extremeña del turismo. En el artículo 6 del Reglamento sancionador madrileño se emplea el término *comunicación* para referirse al aviso que procede de los servicios inspectores.

⁸⁹ Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios...*, *cit.*, tomo II, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1999, p. 1668.

⁹⁰ Según el artículo 11.2 RPEPS y 6.4 del Reglamento sancionador balear, incluso se puede prescindir de notificar al denunciante el acuerdo de iniciación y la resolución final cuando la denuncia no se acompañe de una petición formal de iniciación del procedimiento.

ciones inspectoras que no encuentren especial motivo de sospecha. Algunas Autonomías recogen además el caso, distinguiéndole de las quejas o denuncias en general, como si fuera un supuesto diferente, de las denuncias presentadas por las asociaciones legalmente constituidas (de consumidores y usuarios, se entiende)⁹¹. En realidad, tal especificación no es necesaria, bastando la alusión genérica a la posibilidad de presentar denuncias.

Una modalidad especial de denuncia⁹², muy empleada en el sector del turismo, es el de las hojas de reclamaciones, que obligatoriamente deben estar a disposición de los usuarios en todos los establecimientos turísticos. Es más, constituye una infracción en sí el hecho de carecer de ellas, la negativa a facilitarlas a los clientes o el no tramitarlas debidamente, aunque está tipificado de modo bastante desigual según las CCAA⁹³.

Pues bien, aparte de los cuatro casos mencionados, debe prestarse atención a otras dos formas de excitar el ejercicio de la potestad sancionadora que no vienen recogidos por el RPEPS, pero sí en otras normas autonómicas:

e. *Las actas levantadas por la inspección turística*. Entiendo que es un verdadero fallo del RPEPS la no alusión a este supuesto, pues es un modo típico y frecuente de detectar irregularidades sancionables. Y pienso que no es excusa el que se pueda subsumir este supuesto en el de la comunicación o petición razonada de otro órgano administrativo, o en el de la denuncia, pues debido a su importancia debe ser especificado. En cambio, los ordenamientos autonómicos sí suelen mencionar la actividad inspectora como forma de estimular la apertura de un procedimiento sancionador, rectificando su ausencia en el artículo 11 RPEPS, que reproducen en lo demás⁹⁴. Probablemente, el hecho de que la disciplina turística agrupe las

⁹¹ Vid. el artículo 80 de la Ley vasca del turismo; artículo 100.3 de la Ley gallega del turismo; artículo 75.1 de la Ley castellanomanchega del turismo; artículo 21 de la Ley navarra de disciplina turística; artículo 88.1 de la Ley extremeña del turismo.

⁹² Tal como indica el artículo 100.3 de la Ley gallega del turismo, «las hojas de reclamación tendrán la consideración de denuncia formal».

⁹³ De hecho, aquí se demuestra lo pernicioso que es la multiplicación de instancias normativas y su descoordinación. Mientras en unas CCAA es falta grave la inexistencia de hojas de reclamación o la negativa a facilitarlas (País Vasco, Andalucía, Cantabria, Valencia, Canarias), en otras sólo lo es leve (Galicia, La Rioja, Murcia, Aragón —sólo su no entrega al cliente—, Navarra, Extremadura, Madrid), e incluso en otras es leve lo primero y grave lo segundo (Baleares, Castilla y León), por no hablar de las que han olvidado su tipificación como infracciones (Asturias y Castilla-La Mancha), aunque hayan establecido su obligatoriedad. Además, algunas Comunidades como Galicia o Canarias establecen como infracción (leve en el primer caso, grave en el segundo) la no tramitación de la hoja una vez rellenada.

⁹⁴ Los casos más evidentes son los de Galicia (art. 100.3 de la Ley turística), Valencia (art. 15.1 del Reglamento de disciplina turística), Aragón (art. 19 de la Ley de disciplina turística), Canarias (art. 9.1 del Reglamento sancionador turístico) y Madrid (art. 6.1 del Reglamento sancionador). Además, también aluden a las actas levantadas por la inspección Comunidades como el País Vasco (art. 80 de la Ley turística), Asturias (art. 14 de la Ley de disciplina turística), La Rioja (art. 20 de la Ley de disciplina turística), Castilla-La Mancha (art. 75.1 de la Ley turística), Navarra (art. 21 de la Ley de disciplina turística) y Extremadura (art. 88.1 de la Ley turística).

tres columnas de la inspección, el régimen sancionador y el procedimiento ha conseguido que los legisladores regionales no se olvidasen de este señero supuesto.

Naturalmente, las actas de infracción o de obstrucción (no así las de conformidad) levantadas por los servicios inspectores de turismo no poseen de por sí la cualidad de actos iniciadores del procedimiento (como indica, por ejemplo el art. 5.3 del Reglamento sancionador extremeño)⁹⁵, puesto que quien debe ordenar esa incoación es una autoridad diferente, pero sí la provocan de modo indirecto, y con frecuencia constituyen su presupuesto.

f. Por último, está el caso de las «reclamaciones» que mencionan algunas normas, además de las quejas, denuncias y hojas de reclamaciones, de las cuales hay que distinguir⁹⁶. Con ellas se pretende aludir a algo más que a meras denuncias, que en principio son *impersonales* o *desinteresadas*. La presentación de una reclamación supone una solicitud formal a la Administración turística para que inicie el procedimiento sancionador, alegando un perjuicio sufrido por el consumidor o usuario reclamante por parte de una empresa turística. Es relativamente frecuente, por ejemplo, el reclamar a una agencia de viajes una reparación económica por la prestación deficiente o en condiciones inferiores a las pactadas de un servicio de viaje combinado, llevándola ante la Administración para que además se imponga una sanción administrativa.

Algunas de las primeras leyes de disciplina turística de los años 80 recogían como causa de apertura del expediente las reclamaciones formuladas conforme al artículo 69 LPA, es decir, auténticas solicitudes de incoación del procedimiento a instancia de persona interesada. Pero, derogada la LPA—casi en su totalidad— por la nueva LAP, ahora las leyes turísticas hacen escueta mención de «reclamaciones formuladas según la normativa en vigor». El problema es que, salvo en el caso del País Vasco, esas normas afirman expresamente que los procedimientos sancionadores sólo se abren de oficio, con lo que resultaría contradictorio.

⁹⁵ En alguna regulación parece que sí se les otorga ese valor, pero entiendo que es más bien por lo defectuoso de la redacción. Es el caso del artículo 20 de la Ley riojana de disciplina turística, del artículo 4.1 de la Ley murciana de disciplina turística, ya derogada, o del artículo 81.2.a) de la Ley canaria del turismo.

Por el contrario, los artículos 6.4 de los Reglamentos madrileño y castellanoleonés de procedimiento sancionador, con idéntica dicción, sentencian que ni las comunicaciones de los servicios de inspección, ni las peticiones razonadas, ni las renunciaciones vinculan al órgano competente para iniciar el procedimiento, generando sólo la obligación de que éste informe de los motivos por los que, en su caso, decida no abrir el expediente. También el artículo 5.3 del Reglamento sancionador extremeño niega que la información reservada ni las actas u otros documentos de la inspección impliquen la iniciación del procedimiento.

⁹⁶ Se trata de las leyes turísticas vasca (art. 80), castellanomanchega (art. 75.1), navarra (art. 21 Ley de disciplina turística) y extremeña (art. 88.1).

En definitiva, podemos resumir todos los modos de iniciación de expedientes sancionadores diciendo que siempre se producen de oficio (salvo la excepción vasca), y que tal acción se origina en el conocimiento de presuntas infracciones por parte de la Administración, el cual le llega bien por sí misma (a través de sus servicios de inspección, del propio órgano competente para iniciarlo o de un órgano administrativo distinto), bien a través de un ciudadano o particular (mediante denuncia u hoja de reclamación).

C. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Formulado el escrito o acuerdo de iniciación y notificado al interesado, comienza la fase de instrucción del expediente sancionador, donde, según OLIVÁN DEL CACHO, se localizan las mayores discrepancias entre las distintas regulaciones autonómicas y la estatal⁹⁷. De esta fase me interesa destacar brevemente cuatro cuestiones.

La primera es la necesaria separación entre la fase de instrucción y la de resolución, como garantía de imparcialidad para el presunto responsable. Esta conquista del Derecho penal ha trascendido ya desde la STC 145/88 al ámbito administrativo, aunque su incidencia es menor, ya que mientras el juez instructor y el resolutor son independientes, los órganos administrativos que instruyen y resuelven un expediente, al fin y al cabo, pertenecen a la misma persona jurídica y con frecuencia mantienen una dependencia jerárquica. La consecuencia es la intervención de dos, e incluso tres, órganos distintos para el ejercicio de la potestad sancionadora. El primero es la autoridad competente para abrir el expediente, que normalmente nombrará a su vez a un órgano dependiente de ella —puede ser un único funcionario— para llevar a cabo la instrucción. Finalmente, una vez cerrada la instrucción se da traslado de todo el expediente junto con la propuesta de resolución a la autoridad competente para resolver —normalmente el titular de un órgano de confianza política—, que dictará la resolución final.

Otro punto es el de las oportunidades de defensa del presunto responsable, es decir, las posibilidades que le abre el procedimiento de hacer alegaciones. El principio de contradicción, de origen procesal, garantiza que a cada paso que avanza el expediente el interesado debe poder alegar lo que convenga a su defensa en ese trámite, con independencia del llamado principio de acceso permanente⁹⁸. De modo

⁹⁷ Javier OLIVÁN DEL CACHO, *op. cit.*, p. 103. La razón está en que la regulación estatal ha suprimido el pliego de cargos, y con ello una de las posibilidades de audiencia del interesado mediante el pliego de descargos.

⁹⁸ El artículo 3 RPEPS, bajo el título «transparencia del procedimiento», recoge una serie de derechos de los interesados, definidos ya de modo general en la LAP (arts. 35.a, 35.e y 37) que dinamizan y flexibilizan su participación en el procedimiento. Así, tienen derecho de

principal, esas oportunidades se abren tras el acuerdo de iniciación, y en su caso tras el pliego de cargos⁹⁹, mediante un escrito de alegaciones (que era conocido como pliego de descargos), y tras la propuesta de resolución, mediante el trámite de audiencia¹⁰⁰. Aunque éste suele tener lugar por escrito, es interesante la previsión de que se pueda comparecer físicamente ante el propio instructor, sólo o con presencia letrada, para tratar de dar las explicaciones oportunas¹⁰¹.

Además, en la fase de finalización, si eventualmente el órgano o autoridad resolutora decide tanto agravar la propuesta de calificación del instructor, como realizar actuaciones complementarias antes de resolver, debe en todo caso escuchar antes las alegaciones del interesado.

En tercer lugar, habría que hacer referencia a la decisiva fase de prueba. Lo definitivo en todo procedimiento sancionador es demostrar la realidad de una infracción y de su autoría, y ello en muchas ocasiones es una cuestión de prueba. Sin embargo, ni el RPEPS ni apenas la normativa autonómica se ocupan de esta cuestión, remitiéndose en varios puntos a la ordenación general del procedimiento común en la LAP. Si acaso, suelen reproducir el artículo 137.3 LAP, que afirma el valor probatorio que tienen los hechos constatados por funcionarios que tengan la condición de autoridad, si se formalizan en documento público,

acceso permanente al procedimiento, para conocer su estado de tramitación y obtener copias de los documentos; tienen derecho a formular alegaciones y aportar documentos hasta el trámite de audiencia, es decir, hasta el final de la fase de instrucción; y tienen también derecho de acceso a los expedientes sancionadores ya concluidos.

⁹⁹ La LPA de 1958 diferenciaba entre la providencia de iniciación del procedimiento, que simplemente era notificada al interesado, y el llamado pliego de cargos, que formulaba el instructor con los hechos que se imputaban al presunto infractor, y que sí podía ser objeto de contestación mediante el pliego de descargos.

El vigente RPEPS parece refundir esos dos trámites en uno, de manera que el contenido del actual acuerdo de iniciación (art. 13.1) es mucho más completo y comprende al anterior pliego de cargos, concediendo un plazo de 15 días para hacer alegaciones.

Sin embargo, la normativa sancionadora autonómica no siempre ha adoptado ese criterio, y en bastantes casos se sigue diferenciando entre el escrito de iniciación y el pliego de cargos. Es el caso de Cataluña (arts. 9 y 10 del Reglamento sancionador), Asturias (arts. 4, 5 y 15 de la Ley de disciplina turística), La Rioja (art. 20 de la Ley de disciplina turística), Extremadura (arts. 7 y 9 de la Ley turística), Madrid (arts. 6 y 11 del Reglamento sancionador) y Castilla y León (arts. 6 y 9 del Reglamento sancionador). De todas formas, otras Autonomías como Cantabria (art. 68 de la Ley turística), Valencia (art. 16 del Reglamento de disciplina turística) o Baleares (art. 8 del Reglamento sancionador) han eliminado la referencia al pliego de cargos.

¹⁰⁰ De esta forma, Francisco LÓPEZ-NIETO Y MALLO, en *El procedimiento administrativo de las Administraciones públicas*, Bayer Hermanos, Barcelona, 1993, pp. 554-555, señala que los trámites obligatorios en todo procedimiento sancionador serían cinco: escrito de notificación al presunto responsable; alegaciones de éste; trámite de prueba; trámite de audiencia; y resolución motivada.

¹⁰¹ El artículo 15.1 del Decreto canario 190/1996, de 1 de agosto, recoge expresamente esa posibilidad de comparecer ante el instructor, «que levantará acta de las alegaciones que se le formulen».

como es el caso de las actas de infracción levantadas por la inspección¹⁰². También es frecuente la indicación de que son pruebas improcedentes aquellas que, aun propuestas por los interesados, se entienda que no pueden alterar la resolución final del expediente a favor del presunto responsable. Naturalmente, el instructor puede disponer la práctica de la prueba aunque no haya sido propuesta por los interesados¹⁰³.

Por último, está la cuestión de las posibles vías para reducir e incluso saltar la fase instructora del expediente, aligerando la tramitación. Porque el gran enemigo del procedimiento es el tiempo. Pues bien, existen tres medios principales para alcanzar ese objetivo: el reconocimiento directo o indirecto de su responsabilidad por parte del responsable, la falta de alegaciones del interesado y la tramitación del procedimiento simplificado para la persecución de infracciones leves.

El reconocimiento espontáneo de la autoría de la infracción hace perder su razón de ser del procedimiento, por lo que se dicta de inmediato la resolución final declaratoria de la responsabilidad —en su caso con reducción en el importe de la multa—, lo cual no impide que pueda ser objeto de recurso. Ese reconocimiento espontáneo puede tener lugar de modo directo o expreso por parte del imputado, en cualquier fase del procedimiento, o bien de modo indirecto, mediante el pago voluntario de la sanción, siempre que tenga carácter pecuniario. Los ordenamientos autonómicos no siempre contemplan estos mecanismos, pero su aplicabilidad parece debe ser general, pues es de sentido común que pueda producirse ese reconocimiento voluntario durante la tramitación del expediente, y que desemboque en su conclusión inmediata¹⁰⁴.

¹⁰² Ahora bien, no se indica que ese *valor probatorio* sea insuperable, ni siquiera que tenga una fuerza jurídica especial sobre el resto de medios posibles. Simplemente, constituye una prueba más, y por esta razón Juan A. SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, vol II, pp. 401-402, sostiene que debe seguir imponiéndose la doctrina del TC sobre que la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia.

¹⁰³ Por lo demás, únicamente el artículo 12 del Reglamento sancionador catalán añade que los gastos de la prueba corren a cargo de quien la propone, y el artículo 11.5 del Reglamento sancionador extremeño exige la presencia física del instructor para la práctica de la prueba, que no podrá ser suplido por el secretario.

¹⁰⁴ A estos efectos habría tres tipos de normas autonómicas. Primero, las que se remiten al RPEPS (y por tanto a su art. 5, regulador de estas figuras) en lo que toca al procedimiento sancionador. Es el caso de Galicia, Cantabria, Murcia, Castilla-La Mancha y, tácitamente, se puede entender que también Andalucía, Aragón y Navarra. En segundo lugar están las Comunidades que han regulado por sí mismas estas figuras, como Valencia (art. 9 del Reglamento de disciplina turística), Canarias (art. 7 del Reglamento sancionador turístico, que sólo reconoce el caso del pago voluntario) y Baleares (arts. 10 y 11 del Reglamento sancionador general). En el resto, y aunque su respectiva ordenación acabada del procedimiento sancionador no lo contemple, parece que habrá que aplicar el sentido común. De todas formas, en algunos casos parece que se resisten a la aplicación del RPEPS estatal. Por ejemplo, el artículo 84.3 de la Ley riojana de régimen jurídico del Gobierno y Administración autonómicas se remite supletoriamente en la regulación del procedimiento sancionador al procedimiento co-

Al objeto de abreviar la tramitación de los expedientes, el artículo 13.2 RPEPS—así como algunas disposiciones autonómicas¹⁰⁵— prevé que si los interesados no realizan alegaciones al acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, para lo cual disponen de un plazo de 15 días, tal acuerdo se puede convertir directamente en propuesta de resolución, siempre que «contenga un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad imputada». Así se hará constar a los interesados con la notificación del acuerdo de iniciación. Es decir, por esta vía se puede suprimir toda la instrucción del expediente, saltando hasta el trámite de audiencia al interesado. De manera que cuando éste desee que se practique alguna prueba debe estar atento a proponerlo en el escrito de alegaciones inicial, o perderá la oportunidad de hacerlo. De todas formas, el órgano instructor tiene competencia para ordenar la práctica de la prueba aun cuando los interesados no presenten alegación alguna.

Por último, se abre la posibilidad de seguir un procedimiento simplificado para la persecución de infracciones leves. En el RPEPS viene regulado en los artículos 23 y 24, permitiendo al órgano competente para iniciar el procedimiento que opte por ese camino en el escrito de iniciación. Su duración global prevista es de un mes (plazo que parece demasiado optimista), y su brevedad procede de que la instrucción—incluyendo actuaciones preliminares, alegaciones, aportación de documentos e información y prueba— debe desarrollarse en tan solo diez días. Es entonces cuando se deberá formular la propuesta de resolución (en cuyo caso se concederá un plazo de tres días para resolver) o propuesta de tramitar el procedimiento ordinario, si se vislumbra que la responsabilidad puede ser grave o muy grave.

Con algunas variaciones, Cataluña¹⁰⁶, Valencia¹⁰⁷, Canarias¹⁰⁸, Ba-

mún, y no al RPEPS como sería más lógico. Y en Madrid, el artículo 67 de la Ley turística acude en el mismo caso «a las normas reguladoras de la potestad sancionadora de la Comunidad de Madrid», es decir, a su Reglamento sancionador, evitando la referencia al RPEPS.

¹⁰⁵ Por ejemplo, el artículo 9.4 del Reglamento canario de disciplina turística o el artículo 8.4 del Reglamento sancionador balear.

¹⁰⁶ Lo califica como *procedimiento abreviado* y lo regula en el artículo 18 de su Reglamento sancionador. Puede seguirse para las infracciones leves o que tengan asignada una sanción inferior a 100.000 pts, siempre que sean flagrantes y los hechos se hayan recogido en un acta o denuncia de la autoridad competente. Lo curioso es que no concreta un plazo de resolución reducido, limitándose a ordenar que tras el acuerdo de iniciación se dicte la propuesta de resolución, se hagan entonces alegaciones y se practique la prueba, y se eleve el expediente para resolver.

¹⁰⁷ De modo paralelo al RPEPS, pero con plazos más holgados, el artículo 30 del Reglamento valenciano de disciplina turística prevé que la instrucción se desarrolle en veinte días y la resolución se dicte y notifique en seis, por lo que la duración global no debe superar los tres meses. Consumido ese plazo, se producirá la caducidad del expediente.

¹⁰⁸ Previsto por el artículo 81.2.b *in fine* de su ley turística, viene desarrollado por los artículos 4.2, 20 y 21 de su Reglamento sancionador. El procedimiento se tramitará en 60 días, de los cuales se conceden 10 desde la resolución de iniciación para formular alegaciones y presentar pruebas y documentos, y 40 para desarrollar la instrucción.

leares¹⁰⁹ y Castilla y León¹¹⁰ han diseñado procedimientos análogos. La cuestión está en saber si en las otras Comunidades Autónomas resulta de aplicación el procedimiento simplificado. Desde luego así es en Galicia, Cantabria, Murcia y Castilla-La Mancha, en cuanto se remiten expresamente al RPEPS para la regulación del procedimiento sancionador. En las demás, hay que estudiar caso por caso, pero entiendo que salvo en Andalucía, Aragón y Navarra (en cuanto que carecen de un procedimiento sancionador)¹¹¹, y en Castilla y León¹¹², la aplicación del RPEPS en este punto no es posible¹¹³. En efecto, el resto de Autonomías evitan la invocación del RPEPS, poseen un procedimiento sancionador propio (la supletoriedad es una técnica que permite rellenar lagunas, y la no previsión de un cauce simplificado no es exactamente una laguna), y en varios casos disponen de sus propios mecanismos de reducción de plazos, con los que se puede conseguir un efecto similar¹¹⁴.

D. LOS MODOS DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

La finalización del procedimiento sancionador es, curiosamente, un aspecto bastante desatendido por la normativa sobre disciplina turística, pues nunca suele ser abordado con un grado mínimo de orden y sistematicidad¹¹⁵, sino de modo disperso (quizás el caso de Asturias y

¹⁰⁹ Se trata de los artículos 20 al 22 del Reglamento sancionador balear. La fase de instrucción se limita a 15 días y la duración máxima será de tres meses.

¹¹⁰ El artículo 14.2 del Reglamento sancionador castellanoleonés se limita a aludir al procedimiento abreviado para la persecución de infracciones leves, que se traduce en la «reducción de todos los plazos a la mitad» (luego se deduce que en su conjunto no deberá superar los tres meses). Si la responsabilidad resulta ser más grave se volverá al procedimiento ordinario, al trámite de contestación al pliego de cargos.

¹¹¹ En el caso de Andalucía es una carencia transitoria, pues está previsto que se apruebe. En Aragón, la ley de disciplina turística se remite en materia de procedimiento a la LAP, por lo que cabría aludir también a su normativa de desarrollo.

¹¹² En cuanto la DA de su Reglamento sancionador general afirma que el RPEPS será de aplicación supletoria «en lo que no se oponga o contradiga al presente Reglamento».

¹¹³ De esta opinión es también Javier OLIVÁN DEL CACHO, *op. cit.*, p. 106.

¹¹⁴ El artículo 40 de la Ley vasca del turismo permite la reducción de plazos para la práctica de la prueba y para los trámites de alegaciones. Por su parte, el artículo 84.12 de la Ley riojana de régimen jurídico del Gobierno y Administración prevé que «podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento o no sean tenidos en cuenta en la resolución del mismo otros hechos, alegaciones y pruebas que los aducidos por el inculpado», lo cual resulta difícil, pues al menos habrá inicialmente una denuncia o acta de infracción que fundamenten la apertura del expediente.

¹¹⁵ Como excepción, el artículo 19 de la Ley vasca sobre la potestad sancionadora se dedica a las causas de extinción de la responsabilidad administrativa (no del procedimiento). También el art. 19 del Reglamento sancionador catalán y el artículo 100.8 de la Ley gallega del turismo exponen las causas de finalización del expediente, aunque no son del todo completos.

Castilla y León son los más deficientes). Además, en este apartado aparecen notables disparidades entre los distintos regímenes, no siempre justificadas, sobre todo en lo que se refiere a la caducidad o perención.

Para empezar ninguna regulación, ni siquiera los Reglamentos sancionadores generales del Estado o de las Comunidades Autónomas que lo tienen, se plantea seriamente cuáles son los distintos modos de terminación del procedimiento (que no se deben confundir, porque no coinciden exactamente, con los modos de extinción de la responsabilidad, ni con las formas de terminación del procedimiento común). Pienso que el siguiente esquema puede servir a efectos expositivos:

I. Resolución expresa sobre el fondo

A. Estimatoria de la responsabilidad

- a. Por quedar demostrada la infracción y su autoría
- b. Por el reconocimiento o pago voluntario del responsable

B. Desestimatoria de la responsabilidad (sobreseimiento)

II. Resolución declaratoria de la caducidad

III. Resolución declaratoria de la prescripción

IV. Resolución declaratoria de la pérdida de objeto del procedimiento

A. Por un cambio normativo

B. Por muerte del presunto responsable

C. Por la conciliación voluntaria para reparar el perjuicio

D. Por la subsanación de la irregularidad

E. Por haber ya recaído una sanción penal o administrativa

En efecto, para empezar, queda claro que el procedimiento sancionador demanda una resolución final, aunque ésta se limite a veces a declarar producida alguna circunstancia especial que impida proseguir (prescripción, caducidad, muerte del responsable...). Cuando esa resolución es sobre el fondo y declara la responsabilidad de una empresa turística, puede obedecer a que, bien directamente aquella ha reconocido la infracción o abonado el importe de la sanción, precipitando la declaración (como ya hemos visto *supra*¹¹⁶), o bien, como será lo ordinario, a que el órgano resolutor estima que la infracción y su autoría han quedado suficientemente probadas en la fase de instrucción. En este caso,

¹¹⁶ Para José GARBERÍ LLOBREGAT, *op. cit.*, p. 546, estos dos supuestos constituyen «formas de terminación anticipada del procedimiento sancionador».

la resolución debe ser motivada, resolviendo todas las cuestiones planteadas, y puede condenar al infractor, junto a la sanción correspondiente; primero, a reponer las cosas a su estado originario, si se produjeron por ejemplo daños al medio ambiente; segundo, a la indemnización de daños y perjuicios producidos; y tercero, de modo específico, a la restitución de lo indebidamente percibido, si se cobraron precios superiores a los declarados o permitidos¹¹⁷. Además, el cumplimiento de estos extremos puede asegurarse mediante la imposición de medidas provisionales. La resolución será ejecutiva si pone fin a la vía administrativa.

Por su parte, la resolución expresa sobre el fondo del expediente puede concluir que no existe responsabilidad administrativa a declarar, puesto que no llegaron a demostrarse los hechos y su autoría¹¹⁸. El derecho fundamental a la presunción de inocencia exige que sólo la verificación positiva y segura de ambos extremos pueda conducir a la imposición de una sanción.

El resto de los modos de terminación suponen, bien la extinción de la responsabilidad (caso de la prescripción y la caducidad, a causa de la inactividad de la Administración sancionadora, que casi todas las Autonomías suelen regular en su normativa turística), bien la pérdida de objeto del procedimiento, a la que apenas se presta atención.

La caducidad o perención es un remedio frente a la excesiva duración de los procedimientos sancionadores y, en principio, supone sólo la terminación anticipada del mismo sin posibilidad de declarar responsabilidad alguna, pero el sentido común y el necesario ejercicio transparente de las potestades públicas —máxime de la sancionadora, debido a su naturaleza represiva— aconsejan que no pueda sancionarse una vez el expediente haya caducado, aunque no se haya consumido aún el plazo de prescripción. Así lo ha llegado a establecer positivamente el artículo 13.4 de la Ley aragonesa de disciplina turística, dando un valiente ejemplo a seguir: «la caducidad del expediente supondrá la prescripción de la infracción».

La perención de los procedimientos sancionadores es una figura relativamente nueva. Quizás por esa razón existen fuertes diferencias en

¹¹⁷ Como curiosidad, el artículo 65.2 de la Ley murciana del turismo prevé que la resolución del expediente sancionador obligue al empresario turístico a la «renovación, sustitución o incorporación del mobiliario, equipo e instalaciones exigibles para la adecuada prestación de sus servicios». Si no se atiende este requerimiento se podrá clausurar total o parcialmente el establecimiento o suspender su actividad hasta que se subsanen los defectos.

¹¹⁸ El Reglamento sancionador catalán habla de *resolución motivada de sobreseimiento*. Según el artículo 20, ese supuesto se produce cuando los hechos no son constitutivos de infracción; cuando no hay indicios racionales de que se hayan producido los hechos motivadores del expediente (más bien había que decir cuando no se hayan demostrado fehacientemente); y cuando no se acredite la responsabilidad o se haya extinguido. En el caso de que haya varios responsables puede que el sobreseimiento no alcance a todos ellos.

el diseño de cada supuesto, aunque la LAP ha proporcionado algunas pautas generales. De hecho, este mecanismo apareció primero en la normativa estatal sobre disciplina de mercado (Reglamentos de 1976 y 1983), y luego, en la segunda mitad de los ochenta, en la normativa autonómica sobre consumo y sobre disciplina turística. En estos casos la caducidad solía producirse por superarse un plazo entre trámite y trámite. Esta modalidad, que se traduce en la falta de notificación alguna de la impulsión de algún trámite durante un periodo determinado, continúa manteniéndose vigente en algunos casos¹¹⁹.

Sólo con la LAP de 1992 pasó a admitirse con carácter general la perención de los procedimientos iniciados de oficio (art. 43.4), aunque su ordenación estaba plagada de deficiencias, que no me es posible detallar aquí¹²⁰. Esa caducidad se producía por transcurso del plazo máximo de duración de todo el procedimiento, más treinta días de margen o prórroga, que no tenían ninguna justificación¹²¹. El hecho es que, desde ese año, las leyes turísticas o de disciplina pasaron a copiar esa defectuosa fórmula al tratar de la caducidad. Y aquí está el precio que estamos pagando por legislar mal en normas tan fundamentales como la del procedimiento común: que se irradian esos vicios a todo el cuerpo normativo, haciéndose muy difícil luego su curación¹²². De hecho,

¹¹⁹ El artículo 90 de la Ley gallega del turismo dispone que la caducidad se produce a los seis meses de la paralización del procedimiento, es decir, por el transcurso de ese plazo sin recibir notificación de ninguna actuación o diligencia. En términos parecidos, el artículo 69 de la Ley cántabra del turismo prevé que la caducidad se consume a los seis meses de la paralización del procedimiento, salvo en el caso de las faltas muy graves, en el que habrán de pasar doce meses sin que se verifiquen actuaciones con intervención o notificación al interesado. Más breve es el plazo en Aragón y Navarra, cuyas Leyes de disciplina turística (arts. 13 y 12, respectivamente) exigen sólo tres meses sin llevar a cabo actuación o diligencia alguna, aunque en el segundo caso se añade un plazo de treinta días de margen o prórroga.

¹²⁰ De esas cuestiones me he ocupado en mi libro *Prescripción y caducidad*, cit., pp. 222 y ss., donde se puede encontrar una explicación más pormenorizada del problema.

¹²¹ Además, en el artículo 6.2 RPEPS de 1993 apareció un nuevo supuesto de caducidad inicial del procedimiento sancionador, cuando transcurrieran dos meses desde el inicio del mismo sin que se notificase al interesado, debiéndose archivar las actuaciones. Sobre esta cuestión puede también consultarse mi monografía, pp. 449-450.

En cuanto a la aplicabilidad de esta previsión a las Comunidades Autónomas, según Javier OLIVÁN DEL CACHO, *op. cit.*, pp. 100-101, no tendrá lugar cuando una Comunidad haya establecido su propia regulación procedimental, que es la que regirá. En este sentido, téngase en cuenta que el Reglamento valenciano de disciplina turística ha regulado este supuesto en su artículo 7, sólo que con un plazo de tres meses. Respecto a las Comunidades que no han adoptado ningún procedimiento sancionador general, el autor cree que sí será de aplicación el artículo 6.2 RPEPS por su carácter supletorio.

¹²² Por ejemplo, en el ordenamiento turístico, el deficiente artículo 43.4 LAP ha sido trasplantado de uno u otro modo en el País Vasco (art. 79 de la Ley turística), Cataluña (art. 16 del Reglamento sancionador), Canarias (art. 6 del Reglamento de disciplina turística), Navarra (art. 20 de la Ley de disciplina turística), Extremadura (art. 15.2 del Reglamento sancionador) y Baleares (art. 23 del Reglamento sancionador).

cuando en 1999 el legislador ha rectificado su error modificando la LAP en éste y otros puntos sangrantes, el mal ya se había extendido, de manera que sólo las más recientes normas autonómicas se acomodan a la nueva ordenación¹²³. Además, resulta difícil defender que esa reforma comporte también la rectificación de las normas anteriores, salvo en el caso del RPEPS¹²⁴, ya que las Comunidades Autónomas son competentes para regular esos aspectos por sí mismas. La reforma de la Ley 4/1999, de 13 de enero, ha consistido en este apartado en la automatización del funcionamiento de la caducidad, que se consume simplemente por rebasarse la duración global máxima prevista de los procedimientos sancionadores. Ese plazo es en principio de seis meses¹²⁵, sin prórroga o propina, e incluye el trámite de la notificación final al interesado. Únicamente en unos supuestos tasados cabe la suspensión del plazo¹²⁶.

Con la prescripción de infracciones y sanciones ha ocurrido algo parecido. Regulada al fin con carácter general y básico en el artículo 132 LAP, su modelo ha cundido para bien y para mal en los ordenamientos autonómicos. Para bien, en el sentido de que es un mecanismo necesario en toda regulación sancionadora y de que ahora se maneja un modelo uniforme (pues dicho precepto tiene carácter básico para toda la legislación autonómica de desarrollo). Para mal, porque también se

¹²³ Es el caso de la Ley turística de Andalucía (art. 74), del Reglamento sancionador valenciano (art. 24.5) y de la Ley del turismo de Madrid (art. 69), pues son normas aprobadas en 1999. A ellas se añade la Ley vasca de 1998 sobre la potestad sancionadora, bastante acertada en estas cuestiones, que se adelanta en su artículo 43.4 a la reforma.

¹²⁴ En efecto, como el RPEPS desarrolla a la LAP, debe entenderse que su artículo 20.6 queda modificado en el sentido del nuevo artículo 44 LAP.

¹²⁵ Así lo establece el artículo 20.6 RPEPS y la mayoría de las disposiciones autonómicas. Como excepción cabe citar el caso de La Rioja (ocho meses) o Baleares (un año), así como los distintos procedimientos simplificados, cuya duración prevista oscila entre un mes (RPEPS) y tres meses (Valencia, Baleares y Castilla y León).

¹²⁶ A mi entender, ésta es la grieta por la que se puede tergiversar el funcionamiento práctico de la perención, alterando de varias maneras el cómputo de un plazo que ha de ser claro y fijo, en principio. Parece como si el legislador hubiese tenido miedo al introducir en sus normas sancionadoras la autolimitación de la caducidad, añadiendo diversas prevenciones para poder suspender (*interrumpir* se dice de modo incorrecto en diversas ocasiones) su curso.

En materia turística, por ejemplo, el artículo 6.3 del Reglamento canario de disciplina turística indica que se interrumpirá el plazo para resolver el expediente «por la práctica de actuaciones que deban figurar en el expediente de forma expresa, encaminadas a determinar la identidad o domicilio del denunciado, la naturaleza del hecho infractor o cualquier otra circunstancia necesaria para comprobar y calificar la infracción, siempre que de ellas tenga conocimiento el interesado». Mucho más preocupante, por falta total de justificación, es el artículo 69.3 de la Ley madrileña del turismo, según el cual «la práctica de pruebas que se consideren determinantes para el esclarecimiento de los hechos y de las posibles responsabilidades *interrumpirán* el cómputo del plazo de caducidad». Si el trámite de prueba no debe considerarse incluido en la estimación global de duración del procedimiento, en la práctica va a resultar que ese plazo es sólo una referencia mínima y orientativa.

han difundido las deficiencias, como la innecesaria previsión de que la prescripción se pueda consumir durante la tramitación del procedimiento sancionador, si éste se paraliza durante un mes (cuestión no fácil de conocer por el interesado con exactitud). Digo que innecesaria porque la misma LAP ya había introducido la figura de la caducidad o perención del procedimiento sancionador, que juega un papel análogo. Y a mi entender no es oportuno tener que manejar dos cronómetros distintos para la misma cuestión. Es mejor uno sólo, pero que sea operativo y claro.

Además, está la cuestión de la incómoda proliferación de plazos peculiares de prescripción para cada tipo de infracciones y sanciones en cada materia y en cada Comunidad Autónoma. La LAP marca sólo unos plazos supletorios, más o menos holgados, pero sensatos, que han sido enriquecidos por toda la casuística autonómica. Así, sólo con las infracciones y sanciones turísticas se puede establecer el siguiente cuadro (donde, «m» son meses y «a» son años):

	País Vasco		Cataluña**		Galicia		Andalucía		Asturias		Cantabria	
	Infr.	Sanc.	Infr.	Sanc.	Infr.	Sanc.	Infr.	Sanc.	Infr.	Sanc*	Infr.	Sanc*
Leves	3m	3m	5a	4a	6m	1a	6m	6m	6m	1a	6m	1a
Graves	6m	6m	5a	4a	2a	2a	9m	9m	8m	2a	1a	2a
Muy graves	1a	1a	5a	4a	3a	3a	1a	1a	1a	3a	2a	3a

	La Rioja		Murcia		Valencia		Aragón		Castilla-La Mancha		Canarias	
	Infr.	Sanc.*	Infr.	Sanc.	Infr.	Sanc.	Infr.	Sanc*	Infr.	Sanc.	Infr.	Sanc.
Leves	2m	1a	6m	1a	6m	1a	2m	1a	1a	1a	1a	1a
Graves	6m	2a	2a	2a	1a	2a	6m	2a	2a	2a	2a	2a
Muy graves	1a	3a	3a	3a	2a	3a	1a	3a	3a	3a	3a	3a

	Navarra		Extremadura		Balears		Madrid		Castilla y León		LAP	
	Infr.	Sanc.	Infr.	Sanc.	Infr.	Sanc.	Infr.	Sanc.	Infr.	Sanc.	Infr.	Sanc.
Leves	6m	1a	6m	1a	6m	1a	1a	1a	6m	1a	6m	1a
Graves	1a	2a	1a	2a	2a	2a	2a	2a	2a	2a	2a	2a
Muy graves	2a	3a	2a	3a	3a	3a	3a	3a	3a	3a	3a	3a

* En estos casos se aplican los plazos supletorios de la LAP al no haber previsto ninguno especial.

** En el caso de Cataluña, al carecer de Ley sobre turismo, se aplica la Ley 1/1990, de 8 de enero, de disciplina de mercado, que contempla un único plazo homogéneo de prescripción de las infracciones de 5 años, remitiéndose en el caso de las sanciones a la prescripción tributaria, que hoy es de 4 años.

Del cuadro se puede extraer una conclusión interesante, pues es expresivo del concreto problema que sufre el procedimiento sancionador turístico: al haber no uno sino diecisiete entes con competencia normativa (que además la ejercen), el resultado es un cúmulo de pequeñas variaciones y diferencias que no son graves en sí, pero que sencillamente no tienen más justificación que la de haber nacido de autores diferentes. En efecto, salvo en el especial caso de Cataluña, ninguna Comunidad se excede del plazo máximo de tres años marcado por la LAP, pero a la vez, muy pocas coinciden con la regulación estatal (salvo Galicia, Baleares, Murcia y Castilla y León), como sería lógico y deseable para mayor seguridad jurídica, salvo que concurriese algún motivo o circunstancia especial. El plazo de prescripción de las infracciones leves oscila entre los dos meses de La Rioja y Aragón hasta el año de Castilla-La Mancha, Canarias y Madrid. El plazo de las infracciones graves se mueve entre los seis meses y los dos años, y el de las muy graves entre uno y tres años. Diferencias que, insisto, no son desorbitadas, pero que al fin y al cabo existen y complican el panorama sin especial razón de ser¹²⁷.

En cuanto al régimen jurídico de la prescripción, ahora queda claro que su apreciación debe examinarse de oficio por la propia Administración¹²⁸, también durante la tramitación del expediente sancionador, por lo que puede determinar su finalización. El cómputo de la prescripción se inicia desde la fecha en que se cometió la infracción, salvo en el caso de las llamadas infracciones permanentes, en las que hay que esperar al último día en que finalice la actividad infractora o al menos al último acto con el que la infracción se consuma¹²⁹.

¹²⁷ Y lo mismo ocurre, por ejemplo, con las cuantías de las multas, donde pueden apreciarse diferencias notables entre distintas Comunidades Autónomas. Así, el incumplimiento de la normativa sobre prevención de incendios es falta muy grave tanto en el País Vasco como en Valencia y Canarias. Sin embargo, en el primer caso sólo se podrá imponer una multa de hasta cinco millones de pesetas (art. 73 de la Ley vasca del turismo), mientras que en Valencia su montante puede alcanzar los quince millones (art. 53.3 de la Ley valenciana del turismo) y en Canarias incluso los cincuenta millones (art. 79.2 de la Ley canaria del turismo). A mi entender, estas disparidades pueden dar lugar a seguras vulneraciones de la garantía constitucional de la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier parte del territorio español (art. 139.1 CE).

¹²⁸ Así lo dispone el artículo 6 RPEPS y algunas normas autonómicas, que en él se han inspirado, como el artículo 7 del Reglamento valenciano de disciplina turística.

¹²⁹ En este sentido se pronuncia la Ley navarra de disciplina turística (art. 19). En el caso de Andalucía y Castilla-La Mancha (arts. 64 y 70, respectivamente, de sus Leyes del turismo) se sitúa el *dies a quo* en el día en que se dé cumplimiento a esa obligación. Sin embargo, muchas otras Comunidades establecen que las infracciones por incumplimiento de obligaciones de carácter permanente sencillamente no prescriben, lo cual es incorrecto, pues sí lo hacen, pero retrasando el inicio de su cómputo. Es el caso del artículo 78.4 de la Ley vasca del turismo; del artículo 90 de la Ley gallega del turismo; del artículo 71 de la Ley murciana del turismo; del artículo 7 del Reglamento canario de disciplina turística; o del artículo 13 de la Ley aragonesa de disciplina turística.

Finalmente, quedan algunas causas extraordinarias de terminación del procedimiento sancionador cuya característica común es que se pierde su objeto, por lo que no tiene sentido su prosecución. El artículo 100.8 de la Ley gallega del turismo habla de «la imposibilidad de continuar el procedimiento por causas sobrevenidas», como unas de sus formas de terminación. Pienso que bajo tal expresión se pueden agrupar hasta cuatro supuestos diferentes.

El primero de ellos es la muerte del presunto responsable, puesto que la responsabilidad administrativa es personal y no se transmite. Cuestión distinta es la disolución de las personas jurídicas (que son los operadores turísticos habituales), pues aunque en principio debería provocar el mismo efecto, las leyes son más cautelosas para evitar que se manipule fraudulentamente con la disolución y posterior constitución de una nueva sociedad¹³⁰.

El segundo de ellos es el cambio legislativo, por el que se destipifique una infracción. El principio de la retroactividad *in bona* (art. 128.2 LAP), nacido en el ámbito penal, determinará la aplicación de la nueva normativa al propio procedimiento en curso, que se sobreseerá. En cambio, las condenas ya firmes no serán revisables, salvo, naturalmente, voluntad distinta del legislador.

Excepcionalmente, cabe también que antes de la conclusión del expediente se alcance la conciliación voluntaria del imputado o sencillamente se subsanen las deficiencias que dieron lugar a la apertura de las diligencias. Sólo Navarra y Madrid contemplan, en términos casi idénticos, esta opción como posible causa para archivar las actuaciones (y para evitar la apertura de un expediente). La conciliación no consiste en una especie de terminación convencional, que no es posible en el seno de un procedimiento sancionador, sino en el avenimiento de la empresa turística para reparar los perjuicios causados a consumidores y usuarios¹³¹. Por su parte, la sub-

¹³⁰ Sólo la Ley vasca sobre el ejercicio de la potestad sancionadora se plantea cuáles son las causas de extinción de la responsabilidad administrativa (art. 19). Y allí figura en primer lugar la muerte de la persona física sancionada. Sin embargo, el apartado segundo del precepto dispone que «en los casos de extinción de la persona jurídica sancionada, para la ejecución de la sanción o sanciones se estará a lo que dispongan las normas administrativas sectoriales o la normativa de Derecho privado que resulte aplicable».

¹³¹ Según el artículo 31 de la Ley madrileña de turismo, y el artículo 12 de la Ley navarra de disciplina turística, que en este punto tienen la misma dicción, «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», siempre que se trate de «reclamaciones en las que prime un interés particular y éste sea cuantificable». La regulación navarra añade que el sometimiento de las partes al Sistema Arbitral de Consumo tiene los mismos efectos que la conciliación. Por tanto, esta figura parece adecuada para los supuestos en que los usuarios de servicios turísticos sean quienes acusen a una empresa turística ante la Administración por la mala prestación de aquéllos exigiendo una reparación. Si la empresa se aviene voluntariamente evita así la apertura de un expediente y la imposición adicional de una sanción, o al menos consigue su atenuación. Por eso se diferencia de la figura del reconocimiento espontáneo de la responsabilidad.

sanación de irregularidades administrativas sólo es admisible en función de la entidad de la infracción y del perjuicio que conlleve (las leyes no concretan más): se evita así el desarrollo de todo un procedimiento para perseguir una pequeña falta. Lo importante es que en ambos casos, si el expediente sancionador estaba abierto, puede procederse al archivo de las actuaciones. Ahora bien, según la entidad de la posible infracción en juego, conciliación y subsanación puede que sólo se traduzcan en una atenuante de la responsabilidad. Por último, téngase en cuenta que el artículo 65 de la Ley del turismo de Castilla y León recoge también la figura de la subsanación, pero sólo como posible remedio para evitar la apertura del procedimiento sancionador.

Por último, y por aplicación del clásico principio del *non bis in idem*, se concluirá el procedimiento si resulta que ya ha recaído una sanción penal o administrativa sobre los mismos hechos, siempre que haya además identidad de sujeto y fundamento. En este sentido, la normativa sobre disciplina turística suele reparar en el valor suspensivo que tienen los procesos penales o los procedimientos comunitarios sobre los expedientes abiertos por la respectiva Administración. Esta regla debe completarse, lógicamente, con la previsión de la terminación del expediente si ese proceso o procedimiento concluye con una declaración de responsabilidad por los mismos hechos que se estaban persiguiendo en vía administrativa antes de su suspensión (art. 5.1 RPEPS).

5. DESIDERATUM FINAL: LA OPORTUNIDAD DE LA REUNIFICACIÓN PROCEDIMENTAL

La atribución competencial exclusiva de la materia turística a las Comunidades Autónomas está perfectamente justificada. Con independencia de que haya necesidad de adoptar ciertas posiciones de consenso en algunos aspectos (e instrumentos hay para ello, como la Conferencia Sectorial del Turismo¹³², o algunos foros consultivos como el Observatorio del Turismo o el Consejo Promotor del Turismo¹³³), puede resultar recomendable que cada Autonomía, concedora de su propia idiosincrasia en este sector económico tan capital, regule con de-

¹³² La Conferencia Sectorial del Turismo reúne a los responsables autonómicos del turismo con altos representantes del Ministerio de Economía, y se institucionalizó por un Acuerdo de 29 de noviembre de 1994, adoptado por la Administración General del Estado y las CCAA, que no se encuentra publicado.

¹³³ Creados en 1995 y 1998, respectivamente, se trata de órganos colegiados asesores, donde tienen representación tanto las Administraciones públicas como los agentes turísticos. El Consejo Promotor está adscrito al Instituto de Turismo de España (Turespaña), mientras que el Observatorio del Turismo depende directamente de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. *Vid.* el Real Decreto 289/1997, de 28 de febrero, de regulación del Consejo Promotor del Turismo, así como el Real Decreto 1116/1998, de 8 de junio, por el que se crea el Observatorio del Turismo.

talle su peculiar Ley turística. No es lo mismo el fenómeno turístico, ni en cantidad ni en calidad, en las Comunidades isleñas que en Extremadura. No es lo mismo el turismo que se desarrolla en el interior de la península, como en las dos Castillas, o en Aragón, que el que se dirige a nuestras costas mediterráneas; ni el turismo *urbano* que viven grandes ciudades como Madrid, que el turismo rural, cada vez más en boga, merced a la creciente sensibilidad medioambientalista que se ha agudizado desde nuestra integración europea. Y esas singularidades son merecedoras de un tratamiento normativo peculiar.

Ahora bien, esas divergencias no justifican la aparición de un régimen sancionador nuevo y peculiar para cada subsistema, ni mucho menos el diseño de nuevos cauces procedimentales para imponer aquél. Ciertamente, la existencia de un régimen administrativo de intervención en este sector económico debe traducirse en la tipificación peculiar de las infracciones y sanciones turísticas y de algunas cuestiones conexas (sujetos responsables, que son los titulares de empresas y actividades turísticas, los criterios de graduación de las sanciones, autoridades competentes para ejercer la potestad sancionadora...), pero sin llegar a construir todo el edificio sancionador, necesariamente reiterativo respecto de otros sectores de actividad, y desde luego elemento de complicación innecesaria. Todos esos extremos pueden resolverse sin problema en unos pocos preceptos al final de cada ley turística autonómica. No tiene sentido que, salvo justificación especial, las infracciones y sanciones turísticas se sujeten a plazos especiales de prescripción, o que se regule de modo peculiar la conjugación del orden penal con el administrativo sancionador, o que se establezca como obligación independiente de las sanciones turísticas el deber de reposición de las cosas a su estado originario o la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, o que se repita de modo innecesario, pues ya viene así definido por el artículo 131.3.c LAP, que la reincidencia es la comisión de una nueva infracción de igual naturaleza a otra ya sancionada por resolución firme en el término de un año, como reiteran de hecho casi todas las leyes de turismo autonómicas¹³⁴. Todos estos extremos deben quedar resueltos por la parte general del Derecho administrativo sancionador, cuya sede adecuada es, a mi juicio, una ley estatal. Sólo así se garantizan realmente las famosas «condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento

¹³⁴ Por cierto, que de esa tónica se separa el artículo 64.5 de la Ley turística castellano-leonesa (al igual que ya lo hacía el art. 10 de su Ley de disciplina). Esta Comunidad pretende definir la reincidencia como la comisión de dos infracciones de la misma naturaleza o de tres de distinta en un plazo de dos años. Pero ese concepto no se ajusta al marcado por la LAP, que como sabemos tiene carácter básico, por lo que su contenido debe de prevalecer.

de los deberes constitucionales», que es uno de los cometidos irrenunciables del Estado según el artículo 149.1.1ª CE.

Con el mismo argumento y con mayor energía, si cabe, es preciso defender la reunificación del procedimiento sancionador que tan irresponsablemente se ha fragmentado en infinidad de vericuetos que no constituyen en absoluto *trajes a medida* para cada Administración pública, sino simple expresión de un estado de autonomía normativa exacerbada que no conduce a ninguna parte¹³⁵. No cabe duda de que una autopista vale más que cien caminos vecinales. En ese sentido, más vale contar con un buen y meditado procedimiento sancionador general, con todos los beneficios que conlleva en punto a la seguridad jurídica, que invitar a cada Consejería y Ayuntamiento a idear un *iter* específico para cada tipo de actividad administrativa intervenida. Los caminos vecinales sólo tienen sentido para la circulación doméstica, permitiendo el transporte de ganado o de vehículos de tracción, por ejemplo. Pero al menos en lo que al turismo se refiere no hay especialidades que asegurar con una normativa específica, sino sólo las divergencias propias que aparecen cuando se ofrece a distintos entes la posibilidad de construir un cauce procesal. Los elementos son casi siempre los mismos, variando en ocasiones el orden en que se utilizan o su dimensión (según se fijen plazos algo más breves o más dilatados). De todo el examen analítico precedente de las diversas fases del procedimiento sólo en un punto he encontrado determinaciones normativas que justifiquen su especificación desde el sector turístico: la ordenación de las medidas provisionales. Muchas Comunidades Autónomas especifican qué medidas en concreto se pueden adoptar (normalmente coinciden con auténticas sanciones: la clausura inmediata del establecimiento turístico, con el precintado de sus instalaciones, que es la más clásica¹³⁶, aunque se prevén otras como la suspensión temporal de actividades o del ejercicio de una profesión turística, o incluso la prestación o incremento de fianzas¹³⁷) y

¹³⁵ La propia Ley vasca de régimen sancionador (Ley 2/1998), nada sospechosa de espíritu centralista, reconoce en su Exposición de Motivos, como indiqué en la nota 35, que es perfectamente superflua la creación de procedimientos especiales por sectores administrativos. Y por ese motivo acomete la tarea de diseñar uno general para toda la Comunidad Autónoma.

¹³⁶ *Vid.* el artículo 81 de la Ley vasca del turismo; el artículo 73 de la Ley andaluza del turismo; el artículo 71 de la Ley cántabra del turismo; el artículo 58 de la Ley valenciana del turismo; el artículo 22 de la Ley navarra de disciplina turística; el artículo 87 de la Ley extremeña del turismo; y el artículo 70 de la Ley madrileña del turismo.

¹³⁷ El artículo 17 del Reglamento valenciano de disciplina turística y el artículo 75.3 de la Ley castellanomanchega del turismo son las normas que abren un abanico más variado de posibles medidas a adoptar.

en qué supuestos se justifica su imposición¹³⁸. Pero ni siquiera otros aspectos de las medidas provisionales, como su duración posible o la autoridad que debe acordarlas deben ser reguladas desde la normativa autonómica, sino desde la regulación básica estatal¹³⁹.

La unificación procedimental debe recuperarse. Primero, porque la disgregación no es necesaria, como acabo de aducir. Y segundo, porque viene exigida por el principio de seguridad jurídica. No debe olvidarse que, para los ciudadanos, el procedimiento es una garantía, que resulta más eficaz cuanto más clara es la normativa de referencia. Y para la Administración es un problema de eficacia o agilidad, pues con frecuencia su actuación viene frenada por objeciones formales, que se multiplican cuando los procedimientos son numerosos y mal articulados. Téngase en cuenta que hoy en día somos víctimas de la especialización de la legislación y de la multiplicación de las instancias normativas. Y esta inflación que sufrimos no redundará precisamente en la calidad de las normas ni en la posibilidad de dominar el ordenamiento positivo.

En resumen, sería oportuno y acertado que nuestra Ley de Procedimiento Administrativo Común regulase también un *procedimiento sancionador común*¹⁴⁰, al estilo del que contemplaba la vieja LPA de

¹³⁸ Tanto el artículo 72 como el 136 LAP insisten en que la imposición de medidas provisionales debe ser tendente a asegurar la eficacia de la resolución final del procedimiento. Sin embargo, pocas ordenaciones autonómicas recuerdan este punto (art. 100.6 de la Ley gallega del turismo; art. 73 de la Ley andaluza del turismo; art. 58 de la Ley valenciana del turismo), estableciendo una serie de parámetros distintos (que suelen ser razones de seguridad para personas o bienes, situación de riesgo para los intereses económicos del usuario turístico y el perjuicio grave y manifiesto para la imagen turística de la Comunidad Autónoma), que en buena lógica deben sumarse al requisito básico del aseguramiento de la resolución final.

¹³⁹ El primer aspecto es olvidado por la LAP. De ahí que algunas normas, como el artículo 17 del Reglamento valenciano de disciplina turística especifique que como máximo a los 15 días de adoptarse una medida provisional ha de iniciarse el procedimiento sancionador. Más delicado es el segundo punto, pues mientras el artículo 72 LAP indica que es el órgano con competencia para resolver el procedimiento el que puede decretar las oportunas medidas provisionales, la normativa turística suele discurrir por otros derroteros, remitiendo normalmente la decisión a la autoridad competente para incoar el procedimiento (art. 81.2 de la Ley vasca del turismo; art. 22.2 de la Ley navarra de disciplina turística; o el art. 70 de la Ley madrileña del turismo, sólo cuando haya razones de urgencia inaplazable) o para instruirlo (art. 58 de la Ley valenciana del turismo). Es más, el propio artículo 15 RPEPS, que es una norma estatal de desarrollo de la LAP, prevé que por razones de urgencia inaplazable —que no son fácilmente concebibles— pueda la autoridad iniciadora o instructora adoptar esas medidas. Pues bien, aunque estas opciones puedan incluso parecer más sensatas, debe de prevalecer lo dispuesto en la LAP. Así lo entiende Javier OLIVÁN DEL CACHO, *op. cit.*, pp. 101-102, para quien esas previsiones son sencillamente ilegales.

¹⁴⁰ Al menos el TC entiende que la regulación autonómica del procedimiento sancionador debe ser concorde con el procedimiento común fijado por el Estado. Así lo mantuvo ya en la STC 87/85, con motivo de un recurso de inconstitucionalidad planteado frente a la Ley catalana sobre higiene y control alimentarios: «el procedimiento sancionador [en esa materia] habrá de atenerse al «administrativo común», cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE)».

1958 en sus artículos 133 a 137 como procedimiento especial¹⁴¹. Eso sí, adecuado a las nuevas garantías constitucionales y en general a la revolución dogmática que ha experimentado el Derecho administrativo sancionador en el último tercio de siglo (evolución que, por tanto, se inició ya antes de la promulgación de nuestra Carta Magna). Es más, quizás sería suficiente con soltar el pesado lastre de la supletoriedad con que nació hace unos años el RPEPS, adoptándolo sin más como ese necesario procedimiento sancionador común que desde estas páginas se reclama, y dotándole de rango legal (quizás incorporándolo a la propia LAP, dentro de su Título IX) para darle mayor estabilidad y acomodarse así a la reserva constitucional de ley para el procedimiento administrativo (art. 105.c CE).

6. ANEXO NORMATIVO SOBRE DISCIPLINA TURÍSTICA

NORMATIVA ESTATAL

- Como ya sabemos, el legislador estatal se ha limitado a ofrecer sólo el marco sustantivo y adjetivo de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, mediante los artículos 127 a 138 –en especial el 134 y ss.– de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE de 27-XI-92, en abreviatura LAP), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (BOE de 14-I-99)¹⁴². Esos

¹⁴¹ Procedimiento, por cierto, bastante aseado para los tiempos en los que se aprobó. No me resisto a recoger el reconocimiento que hizo del mismo la Norma Foral 17/1993, de 30 de mayo, sobre el régimen sancionador de la Diputación Foral de Álava (*Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava* de 11-VI-93), en su Exposición de Motivos. Allí se argumentaba que «las Administraciones públicas se habían acostumbrado a operar con él, conocían perfectamente sus distintas fases y trámites; y, como en tantos otros aspectos de la vieja LPA de 1958, se había creado una cierta *cultura* bien asimilada por el personal al servicio de las Administraciones públicas. De la antigua Ley de 1958 interesa retener solamente que preveía un procedimiento administrativo sancionador articulado y completo. Si bien de forma lacónica y sucinta, se regulaban sus distintas fases (...), de modo, además, que quedaban bastante bien conjugados los intereses públicos y las garantías de los administrados». Además, según GONZÁLEZ NAVARRO, en *Comentarios a la LAP...*, tomo II, p. 2724, ese procedimiento era en realidad un auténtico procedimiento administrativo común *para el ejercicio de la potestad sancionadora*.

¹⁴² En este campo, la reciente e importante reforma de 1999 sólo ha afectado al artículo 127, relativo formalmente al principio de legalidad, y regulador más bien de la competencia sancionadora. En concreto, se ha procedido a suprimir el inciso final del apartado 2, y con ello la prohibición de ejercer la potestad sancionadora por delegación. Tal exclusión era especialmente nociva para las Administraciones locales de cierta envergadura, donde los Alcaldes su-

preceptos tienen carácter básico, de manera que los principios allí recogidos deben ser respetados por toda la normativa de desarrollo, tanto estatal como autonómica y local.

- En segundo lugar, y con carácter supletorio, hay que atender al Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora (BOE de 9-VIII-93, aquí citado como RPEPS). Y aquí está, como hemos visto, la raíz del problema, al estimar el legislador estatal que su competencia no iba en este punto más allá que la de marcar unas bases normativas del ejercicio de la potestad sancionadora. De manera que el diseño de un procedimiento sancionador genérico sólo podía afrontarse con valor supletorio, tal como revela desde el principio el artículo 1 RPEPS¹⁴³.

NORMATIVA AUTONÓMICA

PAÍS VASCO

- Ley 6/1994, de 16 de marzo, del turismo en el País Vasco (BOPV de 14-IV-94), artículos 55 a 82.
- Ley 2/1998, de 20 de febrero, reguladora de la potestad sancionadora y del procedimiento administrativo sancionador en el País Vasco (BOPV de 11-III-98).
- Norma Foral 17/1993, de 30 de mayo, sobre el régimen sancionador de la Diputación Foral de Álava (*Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava* de 11-VI-93)¹⁴⁴.

frían la casi imposibilidad física –so pena de no atender otra actividad– de firmar todas las multas que sus agentes imponían, de modo especial en materia de tráfico. De todas formas, la cuestión fue polémica, pues la prohibición de delegación de la potestad sancionadora no constaba entre las enumeradas en el artículo 21.3 LBRL, que primaría en este punto en cuanto *lex specialis* frente a la regulación más genérica de la LAP. De hecho, así lo había empezado a entender la primera jurisprudencia del TS sobre este punto (STS de 10-XI-98, Ar. 9465, Martí García), sensible ante la invocación del principio de eficacia, ya que el Alcalde es un órgano unipersonal, al contrario de lo que es habitual en la Administración estatal. Y también alguna normativa autonómica de desarrollo, de dudosa legalidad hasta la reforma de la LAP por la Ley 4/1999, de 13 de enero, había admitido este tipo de delegaciones. *Vid.*, por ejemplo, el artículo 2.4 del Decreto catalán 278/1993, de 9 de noviembre, de aplicación del procedimiento sancionador en ámbitos de competencias de la Generalidad (DOGC de 29-XI-93), que autoriza a los presidentes de los entes locales para *desconcentrar* en los miembros de la Corporación, mediante disposición de carácter general, las competencias sancionadoras que tengan atribuidas. En cualquier caso, sobre la reforma de este precepto puede consultarse el comentario de Arturo GONZÁLEZ QUINZÁ en la obra colectiva dirigida por José Luis PIÑAR MAÑAS *La reforma del procedimiento administrativo*, Dykinson, Madrid, 1999, pp. 323 y ss.

¹⁴³ Artículo 1.1: «La potestad sancionadora se ejercerá mediante el procedimiento establecido en este Reglamento, en defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas».

¹⁴⁴ Se trata de una de tantas disposiciones que se aprobaron para la adecuación de la normativa a la LAP, en cuanto que ésta renunció a establecer un procedimiento sancionador articulado y completo, como existía desde 1958. El texto se ocupa, fundamentalmente, del procedimiento sancionador (arts. 17 al 47).

CATALUÑA

- Ley 1/1990, de 8 de enero, de disciplina del mercado y defensa de los consumidores y usuarios (*BOE* de 16-II-90).
- Decreto 278/1993, de 9 de noviembre, sobre el procedimiento sancionador de aplicación en los ámbitos de competencia de la Generalidad de Cataluña (*DOGC* de 29-XI-93).
- Decreto 52/1997, de 4 de marzo, por el que se regula la capacidad sancionadora en materia turística (*DOGC* de 10-III-97)¹⁴⁵.

GALICIA

- Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia (*BOE* de 3-X-97)¹⁴⁶, artículos 76 a 101.
- Decreto 315/1998, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la inspección turística (*DOG* de 23-XI-98)¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Esta norma concreta las autoridades competentes para imponer no sólo sanciones administrativas, sino también otras medidas desfavorables, como la suspensión de autorizaciones o la imposición de multas coercitivas.

¹⁴⁶ Galicia es de las Comunidades Autónomas que optó por aprobar primero una ley específica sobre disciplina turística, que luego fue derogada y absorbida por una ley completa sobre el turismo. Se trataba de la Ley 6/1992, de 26 de junio, de disciplina turística (*BOE* de 7-VII-92), que ha sido incorporada con su mismo esquema, y con los oportunos retoques y algunas novedades —como la introducción de nuevas infracciones o la creación de la escala técnica de gestión de la Inspección turística, para cuyo ingreso se exige reglamentariamente, por cierto, estar en posesión del permiso de conducir de clase B1—, a la Ley 9/1997, del turismo. En materia sancionadora la norma es bastante minuciosa, y en lo que al procedimiento se refiere, su extenso artículo 100 aglutina bastantes pautas a seguir (actuaciones previas, iniciación, medidas cautelares, concurrencia de posibles responsabilidades penales, terminación). Además, a ellas habrá que añadir lo previsto en el artículo 90.2 (caducidad o perención del procedimiento) y 101 (régimen de recursos, que se remite al general de la LAP). El resto de cuestiones debe ajustarse a los principios consagrados en la LAP (arts. 134 y ss.) «y a las disposiciones reglamentarias que a tal fin se dicten» (art. 100.1), que es una expresión genérica con la que se está remitiendo al RPEPS de 1993. Se pretende de esta forma evitar la proliferación innecesaria de procedimientos diferentes por el sencillo recurso de acudir a la normativa supletoria del Estado. De esta forma, Galicia no ha elaborado un procedimiento sancionador propio, limitándose en el desarrollo reglamentario de la disciplina turística a aprobar algunas normas sobre la inspección turística y sobre la atribución concreta de capacidad sancionadora.

¹⁴⁷ Aprobado en desarrollo del artículo 80 de la Ley gallega del turismo.

¹⁴⁸ Aprobado en desarrollo del artículo 100.2 de la Ley gallega del turismo. Por cierto, que el artículo 2 de este Decreto, sí que cita expresamente al RPEPS como norma reguladora del procedimiento sancionador. En cuanto a las autoridades competentes para imponer las sanciones, vienen consignadas positivamente en el artículo 99 de la Ley turística.

- Decreto 316/1998, de 12 de noviembre, por el que se establecen los órganos competentes para la incoación y la instrucción de los procedimientos sancionadores en materia de turismo (*DOG* de 23-XI-98)¹⁴⁸.
- Orden de 5 de mayo de 1999, por la que se aprueba la tarjeta de identificación del personal de la Inspección Turística (*DOG* de 26-V-99)¹⁴⁹.

ANDALUCÍA

- Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del turismo en Andalucía (*BOJA* de 30-XII-99)¹⁵⁰, artículos 51 al 75.
- Decreto 95/1995, de 4 de abril, por el que se fijan los objetivos básicos que han de inspirar los planes de inspección turística y se atribuyen diversas competencias en materia de turismo (*BOJA* de 13-V-95).

ASTURIAS

- Ley 2/1986, de 28 de abril, sobre inspección, infracciones, sanciones y procedimiento sancionador del Principado de Asturias (*BOE* de 10-VI-86)¹⁵¹.
- Decreto 21/1994, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sancionador general del Principado de Asturias (*BOPAP* de 18-III-94)¹⁵².

¹⁴⁹ Esta Orden desarrolla la previsión contenida en el artículo 5.3 del Decreto 315/1998, de 12 de noviembre, sobre la inspección turística, y califica la tarjeta como documento público.

¹⁵⁰ Andalucía es, hoy por hoy, la Comunidad Autónoma que dispone de la ley más reciente sobre turismo y, como en el caso anterior, la nueva norma viene a incorporar y derogar la legislación previa sobre disciplina turística, que fue en cambio de las primeras en aprobarse: Ley 3/1986, de 19 de abril, de inspección y régimen sancionador en materia de turismo (*BOJA* de 25-IV-86). Al ser reciente cuenta con la ventaja de haber podido incorporar las reformas operadas en la LAP en ese mismo año 99, principalmente en lo que se refiere a la caducidad o perención del procedimiento sancionador. Por cierto, que la ley rehúye la expresión «disciplina turística», recogiendo en dos Títulos independientes la regulación de la inspección turística y del régimen sancionador.

En cuanto al procedimiento, la ley establece algunas pautas, remitiéndose en lo restante a un Reglamento autonómico que aún no se ha aprobado. Luego supletoria y provisionalmente debe aplicarse el RPEPS, como se desprende de la Disposición Transitoria 1ª de la Ley.

¹⁵¹ La ley viene a derogar la anterior regulación reglamentaria de la materia, carente de rango suficiente, constituida por el Decreto 63/1982, de 29 de octubre, sobre ordenación de la potestad sancionadora en materia de intervención de precios, disciplina de mercado, empresas y actividades turísticas y defensa del consumidor (*BOPAP* de 1-XII-82).

¹⁵² La ley sancionadora turística contiene unas sucintas referencias procedimentales, remitiéndose en el artículo 18 «a lo dispuesto en la normativa vigente sobre la materia». En 1986 esa normativa, tras la derogación del Decreto autonómico de 1982, citado en la nota anterior, eran los artículos 133 y ss. de la LPA estatal. Pero pocos años más tarde esa ley fue derogada por la nueva LAP, con sus efectos de dispersión en lo que a la regulación del procedimiento se refiere. Por esta razón, la Comunidad Autónoma terminó aprobando este Decreto 21/1994, regulador del procedimiento sancionador general, bastante sencillo.

- Decreto 65/1994, de 4 de agosto, sobre adecuación de procedimientos administrativos a la LAP (BOPAP de 26-VIII-94)¹⁵³.

CANTABRIA

- Ley 5/1999, de 24 de marzo, de ordenación del turismo de Cantabria (BOE de 8-V-99)¹⁵⁴, artículos 49 al 70.
- Decreto 93/1986, de 7 de noviembre, por el que se organiza y regula la actividad inspectora de la Dirección Regional de Turismo (BOC de 19-XI-86)¹⁵⁵.

LA RIOJA

- Ley 5/1990, de 29 de junio, de inspección, infracciones y sanciones en materia de turismo en La Rioja (BOE de 31-VIII-90)¹⁵⁶.

¹⁵³ Este Reglamento contiene un listado de procedimientos, agrupados en dos anexos (según se inicien a solicitud de un interesado o de oficio y no sean susceptibles de producir efectos favorables a los interesados), indicando su normativa aplicable, el plazo máximo de resolución y los efectos de no ajustarse a ese plazo.

Pues bien, en materia de turismo –aparte de los procedimientos de autorización contemplados en el anexo I– se recoge un procedimiento sancionador, al que se asigna un plazo de resolución de 12 meses, cuya superación trae como consecuencia la caducidad del mismo.

Este régimen parece que debe combinarse con la previsión del artículo 12.1 de la Ley autonómica 2/1986, que al establecer los plazos de prescripción de las infracciones (seis, ocho y doce meses), añade que esa prescripción puede consumarse *durante* la tramitación del procedimiento, si éste se paraliza por esos plazos entre dos diligencias consecutivas y necesarias para la resolución del expediente. Desde luego, el resultado es complicado e ilógico, pero es el querido por el legislador, y coincide con el régimen dispuesto por la LAP de posible avance simultáneo de la prescripción (art. 132.2) y la caducidad (art. 44) en el seno de un procedimiento sancionador.

¹⁵⁴ Queda por ella derogada la anterior Ley cántabra 1/1992, de 11 de febrero, de inspección y régimen sancionador en materia de turismo (BOE de 11-III-92).

En cuanto al procedimiento sancionador, el artículo 67.3 de la ley vigente se remite expresamente tanto a la LAP como al RPEPS. De esta forma, resulta superfluo y redundante que la ley insista en regular algunos aspectos procesales, como las formas de iniciación (art. 67.1 y 2), el acuerdo de iniciación (art. 68) o la ejecutividad de las sanciones (art. 70.1), sin innovar nada respecto de la normativa estatal. En materia de recursos, se aplica el régimen previsto en la LAP, pero hay que tener en cuenta el artículo 74 de la Ley cántabra 2/1997, de 28 de abril, de régimen jurídico del Gobierno y de la Administración (BOE de 8-VII-97), que concreta qué actos son recurribles en vía administrativa y cuáles ponen fin a la misma.

¹⁵⁵ Aunque no está derogado de modo expreso, debe entenderse que este escueto Reglamento de cuatro preceptos ya quedó desplazado por la Ley 1/1992, de disciplina turística, y que hoy la inspección de turismo queda regulada por los artículos 49 al 52 de la ley cántabra de turismo. Por cierto, que allí se prevé que puedan actuar como inspectores no sólo funcionarios, sino también personal contratado para tareas concretas y determinadas, que esté especialmente facultado (art. 51.6).

¹⁵⁶ El problema que presenta esta ley, que evita utilizar el término de «disciplina turística», es el de ser anterior a la LAP, por lo que es preciso acomodar sus normas a las básicas

- Artículo 84 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de régimen jurídico del Gobierno y Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja (*BOE* de 14-IV-95)¹⁵⁷.
- Decreto 36/1994, de 14 de julio, de adecuación de procedimientos administrativos correspondientes a la Vicepresidencia de la Comunidad a la LAP (*BOR* de 23-VII-94)¹⁵⁸.

MURCIA

- Ley 11/1997, de 12 de diciembre, por la que se establecen las normas reguladoras en materia de turismo de la Región de Murcia (*BOE* de 6-V-98)¹⁵⁹, artículos 58 al 74.

VALENCIA

- Ley 3/1998, de 21 de mayo, de turismo de la Comunidad Valenciana (*BOE* de 23-VI-98)¹⁶⁰, artículos 43 al 65.

cas allí establecidas, por ejemplo en lo que se refiere al reinicio de la prescripción cuando se paraliza el procedimiento o al plazo de interposición del recurso de alzada (pues se alude al antiguo de quince días).

¹⁵⁷ En cuanto al procedimiento sancionador, hay varias referencias normativas cruzadas que generan confusión sobre las fuentes a aplicar. Para empezar, el citado artículo 84 de la ley riojana de régimen jurídico, pretende establecer un procedimiento sancionador único en el ámbito autonómico, pero respetando «las salvedades establecidas en procedimientos o normas específicas» (Apartado 2). Ese es el caso del turismo, a través de los artículos 19 y ss. de la ley de régimen sancionador turístico. El problema es que esta ley se remite con carácter supletorio a la vieja LPA (es decir, hoy habría que entender a los principios establecidos en la LAP y al RPEPS o Reglamento de desarrollo). Ese es un efecto no querido por la ley de régimen jurídico de La Rioja, que asigna valor supletorio al procedimiento administrativo común (art. 84.3), y no al procedimiento sancionador estatal, como parece más sensato por ser más específico.

¹⁵⁸ En lo que al procedimiento sancionador turístico se refiere, esta norma establece un plazo máximo de resolución del mismo de 8 meses—2 meses superior por tanto al plazo estatal equivalente—, confirmando que si se supera se produce la caducidad del mismo.

¹⁵⁹ La ley deroga tanto la anterior ley de disciplina (Ley 4/1986, de 15 de mayo, de inspección, sanciones y procedimiento en materia de turismo, publicada en el *BOE* de 16-IX-86) como un reglamento sobre competencias sancionadoras (Decreto 100/88, de 23 de junio, sobre distribución de facultades sancionadoras en materia turística, publicado en el *BORM* de 10-VIII-88). Respecto al procedimiento sancionador, la ley de turismo (art. 72) se remite en su totalidad al RPEPS, al igual que la ley de disciplina invocaba las reglas de la LPA de 1958, aunque añadía algunas previsiones. Se trata de una solución sensata para evitar la proliferación de procedimientos.

¹⁶⁰ Aunque la ley no lo dice expresamente, debe entenderse que la nueva regulación viene a derogar la anterior Ley 1/1989, de 2 de marzo, de régimen de sanción y procedimiento en materia de disciplina turística (*BOE* de 3-IV-89).

- Decreto 206/1999, de 9 de noviembre, regulador de la disciplina turística (*DOGV* de 17-XI-99)¹⁶¹.

ARAGÓN

- Ley 5/1993, de 29 de marzo, por la que se establece el régimen de inspección y procedimiento en materia de disciplina turística en Aragón (*BOE* de 5-V-93)¹⁶².
- Decreto 227/1994, de 29 de noviembre, por el que se adaptan los procedimientos del Departamento de Industria, Comercio y Turismo a la LAP y a la modificación de la ley del Presidente, la Diputación General y la Administración de la Comunidad Autónoma (*BOA* de 12-XII-94)¹⁶³.

¹⁶¹ Este Reglamento desarrolla todo el Título V de la Ley turística, y viene a derogar el anterior Decreto 166/1989, de 13 de noviembre, regulador de la inspección y el procedimiento en materia de disciplina turística (*DOGV* de 20-XI-89).

Por tanto, Valencia dispone de un procedimiento sancionador turístico específico, integrado por algunos preceptos de la ley del turismo (que regula aspectos como los órganos sancionadores competentes y las medidas cautelares, subrayando también el principio de presunción de inocencia) y, sobre todo, por el Reglamento de 1999. Supletoriamente, indica el artículo 3 de este último, debe acudir al RPEPS, lo cual es del todo innecesario, ya que la norma viene a reproducir, casi precepto por precepto, al Reglamento estatal. Sólo cabe encontrar algunas pequeñas innovaciones o correcciones, en lo relativo a las medidas provisionales, a la publicidad e inscripción de las sanciones, y a la lengua del procedimiento. Incluso se puede decir que el Decreto valenciano mejora al Real Decreto estatal, en cuanto incorpora las adaptaciones pertinentes a la reforma operada en la LAP por Ley 4/1999, de 13 de enero, especialmente importantes en lo que se refiere a la caducidad o perención del procedimiento (art. 25.5). Además, el Reglamento valenciano especifica que ese modo de terminación también se aplica al procedimiento sancionador abreviado, asignándole una duración máxima de 3 meses (el RPEPS fija un plazo de un mes, y calla sobre los efectos de su superación).

¹⁶² La regulación del procedimiento sancionador en esta Comunidad queda bastante diluida. De un lado, la Ley de disciplina turística apenas contiene prescripciones procedimentales, limitándose a los modos de iniciación, a permitir que los supuestos de faltas graves y muy graves sean informados por la oportuna asociación empresarial y a establecer el sistema de publicidad y registro de las sanciones. En el resto, que es mucho, el artículo 18 se limita a remitirse a la LAP. Pero esa remisión es insuficiente, puesto que la ley estatal sólo marca principios básicos a garantizar en esta materia. En definitiva, y ante el silencio de la ley, se hace necesario recurrir al RPEPS, que tiene carácter supletorio y contiene un procedimiento sancionador completo y articulado.

¹⁶³ El artículo 3 de esta norma concreta las autoridades que pueden imponer sanciones en materia de disciplina turística, entre otras. Sin embargo, el Decreto se refiere a los procedimientos iniciados a solicitud de interesado ante el Departamento de Industria, Comercio y Turismo, con lo cual nada indica sobre la duración prevista ni sobre las consecuencias del retraso en la tramitación de expedientes sancionadores. Y en lo que a mí me consta no se han aprobado posteriormente nuevas normas de adaptación a la LAP.

CASTILLA-LA MANCHA

- Ley 8/1999, de 26 de mayo, de ordenación del turismo de Castilla-La Mancha (*BOE* de 28-VII-99)¹⁶⁴, artículos. 48 al 75.

CANARIAS

- Ley 7/1995, de 6 de abril, de ordenación del turismo en Canarias (*BOE* de 23-V-95)¹⁶⁵, artículos 72 al 84.
- Decreto 190/1996, de 1 de agosto, sobre el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia turística y sobre la inspección de turismo (*BOCA* de 21-VIII-96)¹⁶⁶.

NAVARRA

- Ley Foral 14/1997, de 17 de noviembre, de disciplina turística (*BOE* de 22-I-98)¹⁶⁷.

¹⁶⁴ La Ley, que es de las más recientes, deroga la anterior regulación de la disciplina turística contenida en la Ley 2/1992, de 10 de diciembre, de ordenación y disciplina en materia de turismo en Castilla-La Mancha (*BOE* de 27-IV-93).

En cuanto al procedimiento sancionador, la ley se remite a la LAP y declara «en particular de aplicación directa el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora que regula el RPEPS» (art. 74), que es la solución menos traumática, como se viene destacando en este trabajo. Únicamente la ley en el artículo 75 introduce algunas especialidades sobre las vías de iniciación de oficio del procedimiento y sobre las medidas provisionales que cabe adoptar. Curiosamente, la anterior ley sancionadora de 1992, se remitía en cuanto al procedimiento a aplicar a la LPA, cuya derogación acababa de adoptarse quince días antes por la nueva LAP, que aún no había entrado en vigor.

¹⁶⁵ La Ley deroga la anterior Ley 3/1986, de 8 de abril, reguladora del régimen de disciplina en materia turística (*BOE* de 11-VI-86), y apenas dedica un precepto al procedimiento, en el que indica que las actas de la inspección turística iniciarán el expediente; que habrá un procedimiento simplificado para las infracciones leves; que se admitirá la suspensión de actividad como medida cautelar; y que las sanciones serán objeto de registro y, en algún caso, de publicación.

¹⁶⁶ En Canarias, donde el turismo es un pilar económico fundamental, se ha llevado hasta el extremo la autonomía normativa, al aprobar un procedimiento sancionador específico para el ámbito turístico. Lo grave es que se descubre que tal regulación está claramente inspirada en el RPEPS, con algunas modulaciones y añadidos que no desfiguran el parecido. El Reglamento reúne también la regulación de la inspección turística, en desarrollo de lo escuetamente previsto en los artículos 83 y 84 de la Ley.

¹⁶⁷ Navarra ha sido la Comunidad más perezosa a la hora de fijar la disciplina turística. En la Exposición de Motivos de la Ley se arguye el notable desarrollo experimentado en los últimos años como destino turístico para proceder a su regulación, proporcionando así un mecanismo que garantice la calidad de las instalaciones y servicios.

EXTREMADURA

- Ley 2/1997, de 20 de marzo, de ordenación del turismo de Extremadura (BOE de 30-V-97)¹⁶⁸, artículos 62 al 89.
- Decreto 9/1994, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre procedimientos sancionadores de la Junta de Extremadura (DOE de 12-II-94)¹⁶⁹.

BALEARES

- Ley 2/1999, de 24 de marzo, general turística de las Illes Balears (BOE de 4-V-99)¹⁷⁰, artículos 61 al 78.

En cuanto al procedimiento sancionador, aparece el problema de con qué fuente completar los artículos 20 al 24 que la ley dedica a esta cuestión (aparte, naturalmente, los principios básicos dispuestos por los arts. 134 y ss. LAP). La ley navarra calla al respecto, salvo concretas remisiones, como al régimen de los recursos administrativos, que se ajustarán a los artículos 107 y ss. LAP.

En otros sectores, la Comunidad foral ha desarrollado numerosos regímenes procedimentales específicos para imponer sanciones en diversos sectores (transportes por carretera, protección de animales, urbanismo, vivienda...). El más próximo a nuestro campo es el de la protección de consumidores y usuarios (Decreto foral 172/1994, de 19 de septiembre, publicado en el BON de 7-X-94), pero en la regulación de su campo de aplicación no induce a extender su régimen al turismo.

Por tanto, entiendo que ante la falta de una norma específica, debe acudirse con carácter supletorio, como en otros supuestos, al RPEPS estatal.

¹⁶⁸ Extremadura es de las pocas Comunidades Autónomas que no llegó a aprobar una ley de disciplina turística específica, sino directamente una ley general de ordenación del sector turístico. Su artículo 85 concreta los órganos competentes para la imposición de sanciones turísticas. De esta forma, queda derogado el Decreto 12/1985, de 1 de abril, por el que se regulaba el ejercicio de las competencias sancionadoras en materia turística asumidas por la Junta de Extremadura (DOE de 11-IV-85), modificado en su artículo 2 por el Decreto 23/1985, de 3 de junio (DOE de 13-VI-85). Este Decreto quedaba desfasado, en cuanto hacía referencia al sistema sancionador establecido por el Estatuto ordenador de las empresas y actividades turísticas privadas de 1965, y al procedimiento marcado por la LPA de 1958.

¹⁶⁹ Por lo que respecta al procedimiento sancionador, la ley extremeña del turismo sólo apunta cuestiones puntuales en sus artículos 86 al 89 (formas de iniciación, multas coercitivas, medidas cautelares e indemnización de daños y perjuicios. Y en lo que se refiere a su tramitación sólo alude de modo genérico «al procedimiento establecido por la regulación reglamentaria que resulte de aplicación» (art. 88.2 *in fine*).

Sin duda, hay que atenerse pues al presente Reglamento, que respeta las especialidades que puedan establecerse en normas sectoriales (como no podía ser de otro modo en nuestro caso, tratándose de una norma con rango de ley). El procedimiento, al igual que en otros casos, no presenta especiales divergencias con el previsto en el RPEPS.

Llama la atención que su artículo 5.3 prohíba que las actuaciones de inspección o control, mediante el levantamiento de actas y otros documentos, sean actos iniciadores del procedimiento sancionador. Como hemos visto, otras disposiciones autonómicas así lo permiten, e incluso el artículo 88.1.a) de la propia Ley del turismo de Extremadura –que prevalece en este punto– admite expresamente que las actas o informes de la Inspección de Turismo provoquen la iniciación de oficio del expediente sancionador.

¹⁷⁰ Esta Ley del turismo deroga a la anterior ley balear de disciplina turística (Ley 6/1989, de 3 de mayo, sobre la función inspectora y sancionadora en materia turística en las

- Decreto 14/1994, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento general del procedimiento sancionador en el ámbito autonómico (*BOCAIB* de 17-II-94)¹⁷¹.

MADRID

- Ley 1/1999, de 12 de marzo, de ordenación del turismo de la Comunidad de Madrid (*BOE* de 29-V-99)¹⁷², artículos 49 al 72.

Islas Baleares, *BOE* de 17-VII-89), que viene a ser absorbida por la nueva regulación. Sólo se aprecian diferencias en el modo de calcular la cuantía de la sanción correspondiente a cada infracción, y en la fijación de las competencias sancionadoras.

Sobre esta última cuestión, téngase en cuenta el Decreto de 21 de junio de 1982, sobre agilización de expedientes sancionadores por sobreocupación hotelera y de delegación de las facultades de imposición de sanciones (*BOCAIB* de 30-VI-82), que aun no derogado expresamente ha perdido su vigencia ante las nuevas previsiones recogidas por la ley.

En cuanto al procedimiento sancionador, la ley vigente es muy sucinta, limitándose prácticamente a establecer el sistema de fuentes al respecto (art. 77). Fuera de ello apenas se pueden encontrar otras alusiones que tengan relación con la cuestión procesal, salvo la regulación de la prescripción y sus plazos (art. 69), de las autoridades con competencias sancionadoras (art. 76, que está en consonancia con lo que ya había dispuesto la Ley balear 3/1996, de 29 de noviembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares de Menorca y de Ibiza y Formentera en materia de ordenación turística, *BOE* de 25-II-97), y de la inscripción y la publicidad de las sanciones (art. 78).

Salvo esas cuestiones puntuales que desarrolla la ley, la ordenación general del procedimiento debe atender, primero, a los principios marcados por la LAP, segundo, al Reglamento balear que recoge el procedimiento sancionador general, que se cita a continuación, y finalmente, con carácter supletorio, al RPEPS estatal. Antes, la Ley de disciplina turística, ya derogada, contenía más alusiones procedimentales, remitiéndose en lo restante a los artículos 133 a 137 LPA, donde se diseñaba el procedimiento sancionador general.

¹⁷¹ Se trata de un procedimiento sancionador bastante detallado, que toma indudablemente su fuente de inspiración en el RPEPS estatal, tal como reconoce su propia Exposición de Motivos. En él se detallan todos los momentos en los que el interesado puede hacer alegaciones, así como las distintas técnicas de flexibilización de trámites, que permiten acortar el procedimiento: la transformación del acuerdo de iniciación en propuesta de resolución si no se hace entonces alegación alguna; el reconocimiento expreso o mediante el pago voluntario de su responsabilidad por parte del interesado; la tramitación del procedimiento simplificado. Por su parte, el órgano resolutor puede aceptar sin más la propuesta de resolución que le llega, dictando entonces una *resolución simplificada*, o puede separarse de ella, ordenando incluso la verificación de actuaciones complementarias.

Finalmente, el Reglamento regula la caducidad o perención del procedimiento –cuestión sobre la cual callaba la ley turística– asignando un plazo de un año y otro de tres meses para los procedimientos sancionadores ordinario y simplificado. A esos plazos se les debe adicionar una absurda prórroga de treinta días para entender consumada la caducidad, tal como marcaba entonces el texto de la LAP. El problema es que, suprimida esa exigencia en la nueva redacción de la Ley del procedimiento común de 1999, no está claro si debe entenderse también rectificado el tenor literal del artículo 23.2 del Reglamento balear.

¹⁷² Esta ley deroga, por tanto, la anterior Ley madrileña 8/1995, de 28 de marzo, del turismo (*BOE* de 18-VII-95), que también se ocupaba de la disciplina en sus artículos 32 al 48, con lo que Madrid es la única Autonomía que ha conocido dos leyes generales sobre el turismo.

Como dato original, la ley vigente reúne las tres columnas de la disciplina turística (inspección, sanciones, procedimiento) bajo la rúbrica de «Control de la calidad», aplicando el concepto de *disciplina* sólo a las dos últimas.

- Decreto 77/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad de Madrid (BOCAM 27-VIII-93)¹⁷³.

CASTILLA Y LEÓN

- Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de ordenación del turismo en Castilla y León (BOE de 10-III-98)¹⁷⁴, artículos 50-68.
- Orden de 27 de mayo de 1986, por la que se regula el modelo de actas de inspección en materia turística (BOCL de 11-VI-86), modificada por Orden de 22 de noviembre de 1993 (BOCL de 1-XII-93)¹⁷⁵.

Otra novedad son las figuras de la conciliación con el compromiso de reparación de los perjuicios causados a los usuarios turísticos y de la subsanación voluntaria de irregularidades administrativas. Estas opciones pueden actuarse previa o simultáneamente al expediente sancionador, traduciéndose en la atenuación de la responsabilidad, si son parciales, e incluso en el archivo de las actuaciones.

En cuanto al procedimiento sancionador en sí, la ley se remite a la normativa autonómica de desarrollo, constituida hoy por un Decreto de 1993, que se menciona a continuación. Pero se concretan algunas cuestiones, como las autoridades competentes para iniciar y terminar el procedimiento; la adopción de medidas cautelares; la prescripción y la caducidad. Esta última parece que se consume de modo automático, por transcurso de seis meses sin dictarse resolución, como viene entendiendo el legislador últimamente. El problema es que ese plazo de seis meses puede ser notablemente ampliado, por voluntad del órgano iniciador del procedimiento (art. 69.2), por la práctica de *pruebas determinantes* (art. 69.3, lo cual carece de toda lógica), así como por el intento de la conciliación y de la subsanación administrativas (art. 71.5).

¹⁷³ Esta norma se dicta en desarrollo de la Ley madrileña 7/1993, de 22 de junio, de adecuación de procedimientos administrativos a la LAP y a la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Madrid (BOE de 18-VIII-93). Su finalidad es unificar la regulación de los procedimientos sancionadores, pero sin descartar la aprobación futura de procedimientos específicos para ámbitos concretos, en los que el Reglamento del 93 sólo tendría valor supletorio.

La tramitación del expediente sigue un esquema clásico. Se añade únicamente que las obligaciones de reponer las cosas a su estado originario y de indemnizar los daños y perjuicios causados pueden ser establecidas en procedimientos independientes del sancionador (art. 15.1), aunque con vinculación a los hechos probados en aquél.

¹⁷⁴ La nueva Ley general turística deroga a la anterior y parcial Ley autonómica 2/1987, de 6 de marzo, sobre inspección y régimen sancionador en materia de turismo de la Comunidad de Castilla y León (BOE de 22-IV-87), que ya fue modificada por Ley 8/1987, de 8 de mayo (BOE de 28-V-87), para transformar en infracción leve el no facilitar la hoja de reclamación oficial a los clientes, que inicialmente era grave.

La Ley apenas presta interés al procedimiento sancionador, limitándose a hacer una vaga remisión en su artículo 67 al «procedimiento aplicable en la Administración de la Comunidad de Castilla y León», entregando toda esta cuestión a las normas reglamentarias.

En efecto, primero el Decreto 226/1993, de 30 de septiembre, en desarrollo de la Ley de disciplina turística, aprobó un Reglamento específico para el procedimiento sancionador en materia de turismo (BOCL de 5-X-93), y poco tiempo después el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, aprobó el nuevo procedimiento sancionador general para la Comunidad Autónoma (BOCL de 2-IX-94), que deroga al anterior.

¹⁷⁵ Esta modificación se hizo para que las actas de infracción que levantaban los servicios inspectores no constituyesen propiamente y de modo directo un pliego de cargos, sino una mera *peición razonada* para la iniciación del procedimiento sancionador; eso sí, gozando de un valor probatorio cualificado.

- Orden de 26 de agosto de 1986, por la que se aprueba el modelo y uso del «libro de inspección para empresas turísticas» (BOCL de 10-IX-86)¹⁷⁶.
- Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (BOCL de 2-IX-94)¹⁷⁷.
- Decreto 247/1999, de 23 de septiembre, por el que se atribuye la potestad sancionadora en las materias que son competencia de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo (BOCL de 28-IX-99)¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Se trata de un documento obligatorio para las empresas turísticas, que facilita el desarrollo de las visitas de la inspección. Sin embargo, el artículo 7 de esta Orden pretende tipificar como infracción administrativa *in genere* tanto la carencia del oportuno libro de inspección como su no presentación, mala conservación, manipulación o uso indebido. El rango reglamentario de esta disposición comporta la ilegalidad de la tipificación, que más de diez años después ha sido parcialmente subsanada por la Ley castellano-leonesa del turismo. El artículo 58.1) de la Ley contempla ahora únicamente la carencia del mencionado libro como infracción grave.

¹⁷⁷ Con esta norma se pretende crear un marco sancionador general único para toda la Comunidad Autónoma, por lo que se deroga el anterior Reglamento específico para las sanciones turísticas, que no llegó a estar un año en vigor. Según su DA, el RPEPS estatal será de aplicación supletoria. El Reglamento admite que las infracciones leves se persigan mediante un procedimiento abreviado, caracterizado únicamente por la reducción de todos los plazos a la mitad. Por su parte, la duración máxima del procedimiento ordinario será de seis meses, tras los cuales debe decretarse la caducidad del expediente, aunque el Reglamento no lo disponga así expresamente (sólo el art. 3.4 alude a la suspensión –*interrupción dice literalmente*– del plazo de caducidad, si a su vez se suspende el procedimiento por o para la apertura de diligencias penales). Se trata de un imperativo que proviene de la LAP (art. 44) y que tiene aplicación general.

¹⁷⁸ En lo que toca al turismo, el artículo 1.1.h atribuye competencia a los Jefes de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo para incoar los expedientes, mientras que el art. 10 concreta las autoridades competentes para resolverlos, en función de las cuantías de las multas a imponer.

Nota de actualización

Estando en prensa este trabajo han aparecido algunas novedades normativas que afectan al mismo y, en especial, al Anexo final de disposiciones sobre disciplina turística.

Se trata, al menos, del Derecho 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid (BOCAM de 23-XI-00), que deroga el anterior Reglamento aprobado por Decreto 77/1993, de 26 de junio, el cual se cita en el Anexo y en las Notas 76, 88, 94, 99, 172 y 173 del trabajo. Con la reforma se pretende agilizar el procedimiento sancionador, adoptando algunas medidas como la eliminación en su tramitación del pliego de cargos y del proyecto de propuesta de resolución. Además, se pasa a admitir que el acuerdo de iniciación del procedimiento se transforme en propuesta de resolución cuando no haya alegaciones del interesado. Finalmente, se crea un procedimiento simplificado para perseguir las infracciones turísticas leves.

En segundo lugar, en Galicia, en el marco de su nueva política de condensación normativa, se ha procedido a refundir las disposiciones reglamentarias sobre disciplina turística. En efecto, el reciente Decreto 40/2001, de 1 de febrero, de refundición de la normativa en materia de inspección de turismo y de organismos competentes en el procedimiento sancionador (DOG de 20-II-01), viene a derogar los anteriores Decretos 315 y 316/1998, de 12 de noviembre, citados en el texto, por los que se regulaban de forma separada el Reglamento de la inspección turística y los órganos competentes para la incoación y la instrucción de los procedimientos sancionadores en materia de turismo.