

# **LOS INSPECTORES DE TURISMO EN CASTILLA Y LEÓN**

Dr. Francisco Javier Melgosa Arcos  
Universidad de Salamanca

MELGOSA ARCOS, F. JAVIER *“LA INSPECCIÓN TURÍSTICA EN CASTILLA Y LEÓN”*, para la obra colectiva *“Los Empleados Públicos. Estudios”*, coordinadas por DOMÍNGUEZ-BERRUETA, M. Ratio Legis, Salamanca, 2005.

## **1.- INTRODUCCIÓN.-**

El fundamento de la potestad sancionadora turística tiene su punto de partida en las primeras reglamentaciones del sector. Ante el fenómeno del decrecimiento de la oferta turística pública, se puso de manifiesto la necesidad de vigilar y controlar externamente a la empresa turística privada. Desde el momento en que las normas reflejan prohibiciones y mandatos específicos en materia turística surge la potestad sancionadora que permite a la Administración controlar su cumplimiento<sup>1</sup>.

La inspección administrativa constituye una actividad cuyo objeto es la obtención de información para el adecuado ejercicio de otras actividades, como son las de limitación o de policía (sanción) en su caso. El Tribunal Constitucional, en *sentencia número 96/1996*, de 30 de mayo (resolviendo unos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 26/1988, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito) señala que se trata de una manifestación de potestad pública enmarcada en las que se denominan “potestades de obtener información”.

La Doctrina administrativa<sup>2</sup> ha venido calificando la actividad inspectora como una actividad material, interna o de trámite, a los efectos de su no recurribilidad. Sin embargo, el artículo 107 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su nueva redacción dada por la Ley 4/1999, amplía las posibilidades de recurso a los actos de trámite<sup>3</sup>. Lo mismo sucede con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a tenor de lo dispuesto en su artículo 25.1<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. *“Derecho Administrativo del Turismo”*, Marcial Pons, 2001, pág. 137.

<sup>2</sup>Vid, entre otros: AGIRREAZKUÉNAGA, I. *“La coacción administrativa directa en el ámbito de la inspección de consumo. Límites en el acceso a locales a inspeccionar”*, RAP, núm. 69 (1991); BERMEJO VERA, J. *“La Administración inspectora”*, RAP, núm. 147 (1998); GARCÍA DE ENTERRIA, E y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *“Curso de Derecho Administrativo”*, Cívitas, 1991; PARADA VÁZQUEZ, R. *“Derecho Administrativo”* (Parte General), Marcial Pons, 2000; etc.

<sup>3</sup>*“Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los arts. 62 y 63 de esta Ley. La oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento”*.

<sup>4</sup>*“El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expesos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos”*.

La potestad inspectora es un instrumento imprescindible para lograr el cumplimiento de la legalidad en cada uno de los diferentes ámbitos (consumo, entidades de crédito, trabajo y seguridad social, tributario, turismo, etc.).

El Inspector de Turismo no es una figura nueva. La *Orden de 22 de octubre de 1952*, sobre normas para imposición de multas en cumplimiento del *Decreto de 5 de agosto de 1952*, que refunde preceptos sancionadores sobre varias materias, entre las que se encuentra el turismo, encomendaba a los inspectores del Ministerio de Información y Turismo, la función de supervisar establecimientos turísticos. La Orden de 2 de septiembre de 1963 crea el cargo de Inspector de Establecimientos Turísticos propiedad del Estado; los carnés de inspectores de turismo se regularon por una Orden de 2 de diciembre de 1968; otra Orden de 26 de enero de 1971 establece un nuevo modelo de tarjeta de identidad que acredite a los Inspectores de actividades del Ministerio de Información y Turismo; ... etc.

Con la llegada de la democracia y la constitucionalización del denominado Estado de las Autonomías que establece nuestra Carta Magna, se inicia una nueva etapa de la ordenación del turismo en España. El Artículo 148.1.18 de la Constitución dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de: “*promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial*”; y a partir de este momento, todas las CCAA recogen esta competencia exclusiva en sus Estatutos de Autonomía<sup>5</sup>.

En Castilla y León, la Ley 2/1987, de 6 de marzo (modificada por Ley 8/1987, de 8 de mayo)<sup>6</sup>, sobre inspección y régimen sancionador en materia de Turismo, regulaba en su artículo 4 la Inspección Turística<sup>7</sup>, pero esta Ley fue expresamente derogada por la Ley 10/1997, de Turismo. Por lo que actualmente, la Inspección Turística se contempla en el Capítulo Primero del Título VI de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León (en adelante LTCYL)<sup>8</sup>, LTCYL (artículos 50 a 53, ambos inclusive).

---

<sup>5</sup>En el artículo 26 –que en la última reforma pasa a ser el 31- del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, se enumeran una serie de materias sobre las que la Comunidad tiene competencia exclusiva, entre las que destaca la de “*promoción y ordenación del turismo en el ámbito de la Comunidad*” (15ª).

<sup>6</sup>BOCyL de 30 de marzo de 1987 y de 11 de mayo de 1987, respectivamente.

<sup>7</sup>*Inspección Turística*: 1).- Además de las funciones de vigilancia y comprobación del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de turismo, tramitando las actas de Inspección extendidas en el ejercicio de las funciones, corresponde a la Inspección de Turismo facilitar asesoramiento e información a los interesados sobre la forma de cumplir las disposiciones en la materia. 2).- Las funciones propias de la Inspección de Turismo, serán desempeñadas por funcionarios adscritos a la Consejería de Fomento a quienes se les encomiende la realización de aquéllas. 3).- Los titulares de las empresas y actividades turísticas, así como sus representantes y empleados, están obligados a facilitar al personal de la Inspección de Turismo, en el ejercicio de sus funciones, el examen de las dependencias, obras e instalaciones, documentos, libros y registros, y en general cuanto pueda conducir a un mejor conocimiento de los hechos y de su adecuación a las prescripciones legales. 4).- El personal adscrito a la Inspección de Turismo tendrá, en el ejercicio de su cometido, la consideración de agentes de la autoridad, a todos los efectos, y deberá estar provisto de documento acreditativo ante quien lo solicite, cuando aquel ejercite sus funciones.

<sup>8</sup>BOCyL de 29 de diciembre de 1997.

## 2.- FUNCIONES.-

Según el artículo 50 LTCYL, la Inspección de Turismo desempeñará, respecto a las actividades turísticas, las siguientes funciones:

*- Vigilancia y comprobación del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables en materia de turismo, levantando las correspondientes actas.*

El Tribunal Constitucional señala que los hechos detectados por un inspector pueden ser válidamente constatados y denunciados ante cualquiera de las Administraciones, a resultas de cuál de ellas resulte ser la competente para sancionar las conductas descubiertas<sup>9</sup>.

*- Tramitación de las actas de inspección extendidas en el ejercicio de la función inspectora.*

*- Persecución de las actividades irregulares, el intrusismo y la competencia desleal.*

*- Asesoramiento a las entidades y órganos administrativos competentes sobre las condiciones técnicas de las actividades turísticas y, en especial, sobre la adecuación de su clasificación y de los símbolos de calidad normalizada.*

*- Verificación de los hechos que hayan sido objeto de reclamaciones o denuncias del público y puedan ser constitutivos de infracción.*

*- Control sobre el desarrollo de las actividades que hayan sido objeto de cualquier tipo de ayuda pública y elevación de su informe a los órganos administrativos competentes.*

*- Informar a los titulares de actividades turísticas sobre la forma de cumplir las prescripciones establecidas en la normativa aplicable.*

*- Las demás que se establezcan reglamentariamente.*

De esta lista, llama positivamente la atención, los apartados d) y g), es decir, las funciones de asesoramiento y de información. En una Comunidad tan extensa como Castilla y León, nueve provincias con muchos pequeños municipios, el papel que puede desempeñar el inspector de turismo en este ámbito es fundamental. Pero esto también nos lleva a formular algunas preguntas: ¿cómo van desempeñar todas estas funciones los nueve inspectores de Castilla y León?, o dicho de otra forma, ¿puede el único inspector de cada provincia vigilar, tramitar actas, perseguir actividades irregulares, controlar que las ayudas públicas estén bien empleadas, asesorar, informar, disfrutar sus vacaciones reglamentarias, asistir a cursos de formación y reciclaje ...?; pues, obviamente no.

---

<sup>9</sup>Vid. STC núm. 113/1983, de 06 de diciembre de 1983, y STC núm. 249/1988, de 20 de diciembre de 1988.

### 3.- NATURALEZA Y FACULTADES DE LOS INSPECTORES DE TURISMO.-

El artículo 51 LTCYL establece que, “1). *En el ejercicio de sus funciones los Inspectores de Turismo tendrán la consideración de agentes de la autoridad y gozarán, como tales, de la protección y atribuciones establecidas en la normativa vigente.*

El Código Penal, tipifica los atentados contra la “autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos y de la resistencia y desobediencia” en los artículos 550 a 561, y la *Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana*<sup>10</sup>, establece en su artículo 18 que “Los agentes de la autoridad podrán realizar, en todo caso, las comprobaciones necesarias para impedir que en las vías, lugares y establecimientos públicos se porten o utilicen ilegalmente armas, procediendo a su ocupación. Podrán proceder a la ocupación temporal, incluso de las que se lleven con licencia o permiso y de cualesquiera otros medios de agresión, si se estima necesario, con objeto de prevenir la comisión de cualquier delito, o cuando exista peligro para la seguridad de las personas o de las cosas”, y en el artículo 37 que “En los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de la presente Ley, las informaciones aportadas por los agentes de la autoridad que hubieren presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los inculpados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquellos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles”.

2). - *“Los Inspectores de Turismo, en el cumplimiento de sus funciones, podrán recabar el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de la Policía Local conforme a la legislación vigente. Si detectaran la existencia de posibles infracciones de naturaleza penal o administrativa lo pondrán en conocimiento del Ministerio Fiscal o formularán la correspondiente denuncia ante el órgano competente”.*

3). - *“El personal adscrito a la Inspección de Turismo está facultado para acceder y permanecer libremente y en cualquier momento en los establecimientos turísticos para el ejercicio de sus funciones.*

*Dicho personal actuará provisto de la documentación que acredite su condición estando obligado a exhibirla cuando se halle en el ejercicio de sus funciones le sea o no requerida”.*

4). - *“La actuación inspectora tendrá siempre carácter confidencial. El personal que la realice observará el deber de secreto profesional”.*

Castilla y León, no ha seguido el ejemplo de Galicia que, en su Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Turismo (su artículo 80) crea, dentro del Cuerpo de Gestión de la Xunta de Galicia (Grupo B), la “Escala Técnica de Inspección Turística”<sup>11</sup>. Una

---

<sup>10</sup>BOE de 22 de febrero de 1992.

<sup>11</sup>Sobre la Inspección Turística gallega, vid: Decreto 40/2001, de 1 de febrero, de refundición normativa en materia de Inspección Turística; Orden de 5 de mayo de 1999 que aprueba la tarjeta identificativa del personal de

medida coherente, porque si queremos especializar al personal que realiza las tareas inspectoras, lógico es disponer de un cuerpo “ad hoc”. Pero la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública en Castilla y León<sup>12</sup>, no ha previsto ninguna escala especial al respecto, mientras que sí se han previsto para los Inspectores de Consumo e Inspectores de Calidad y Fraude Alimentario (artículo 32)<sup>13</sup>.

Por tanto, puede acceder a la condición de inspector de turismo cualquier funcionario de los Cuerpos de Administración General (normalmente Grupo B) de acuerdo con las disposiciones sobre función pública en Castilla y León. Es decir, si un Diplomado en Turismo aspira a ser Inspector, primero deberá superar la oposición al *Cuerpo de Gestión* de la Comunidad de Castilla y León, y seguidamente concursar a una vacante de Inspector. Con este ejemplo, pretendo llamar la atención sobre la necesidad de abundar en las funciones de asesoramiento e información que, unido al constante crecimiento del turismo en esta Comunidad, debe hacer reflexionar sobre la necesidad de incorporar a los Diplomados en Turismo a la Administración Regional a través de una escala especial, como en su día se incorporaron los distintos titulados (Ingenieros, Biólogos, Arquitectos, Aparejadores, Veterinarios, etc.).

#### **4.- ACTAS DE INSPECCIÓN.-**

Las actas de inspección son instrumentos fundamentales de la inspección de turismo, cuyo contenido es el resultado de la actuación inspectora. El artículo 52 LTCYL dispone:

*1.- El resultado de la inspección practicada será recogido en un acta, que se sujetará al modelo oficial que se determine<sup>14</sup>.*

*2.- En el acta deberán figurar el lugar y la hora la identificación de las personas comparecientes, exposición de los hechos, las circunstancias y datos que contribuyan a determinar la posible existencia de una infracción administrativa, el tipo de sanción, los preceptos que se consideren infringidos, así como las demás circunstancias concurrentes.*

*3.- Las actas deberán ser firmadas por el Inspector actuante y el titular de la empresa o actividad turística o su sustituto. La firma acreditará el conocimiento del acta y de su contenido, pero no implicará su aceptación. La negativa a firmar el acta se consignará en ésta y se recabará, si fuera posible, la firma de dos testigos. En todo caso, se entregará una copia al interesado.*

---

la Inspección Turística; y Orden de 6 de abril de 2000, que regula la jornada de trabajo de la Inspección Turística.

<sup>12</sup>BOCyL de 31 de mayo.

<sup>13</sup>En cualquier caso, la creación, modificación y supresión de Cuerpos y Escalas se hará por Ley, conforme a lo establecido en el artículo 35 de la Ley 7/2005.

<sup>14</sup>El modelo oficial de las actas de inspección se establece en el anexo de la *Orden de 27 de mayo de 1986*, modificada por la *Orden de 22 de noviembre de 1993*<sup>14</sup>, para adaptarse al Decreto 226/1993, de 30 de septiembre, sobre procedimiento sancionador en materia de turismo.

4.- *Las actas levantadas por la Inspección de Turismo darán fe, en vía administrativa, de los hechos reflejados en ella, salvo prueba en contrario.*

El Tribunal Constitucional, en *sentencia núm. 75/1990, de 26 de abril de 1990*, realiza una serie de matizaciones a la presunción de veracidad de las Actas de Inspección, y el Tribunal Supremo en *sentencia de 17 de septiembre de 1993* entiende que el alcance de la presunción de certeza de las actas de los inspectores alcanza sólo a lo constatado, no a lo supuesto.

En conclusión, siguiendo a FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, la presunción de certeza de las actas de inspección sólo es referida a los hechos y no a las posibles valoraciones del inspector de la adecuada subsunción jurídica del hecho en la norma correspondiente. La certeza, además, se refiere no a todos los hechos, sino únicamente a los que hayan podido ser comprobados directamente por el funcionario. Por ello, la presunción de certeza es “*iuris tantum*” en el sentido de que obviamente ha de ceder cuando existen pruebas en contrario<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup>FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. en “*Derecho Administrativo del Turismo*”, op. cit. pág. 123, comentando la sentencia del Tribunal Constitucional.