

## EL CÓDIGO FRANCÉS DE TURISMO

François JULIEN-LAFERRIÈRE\*

SUMARIO:*I. Introducción. II. El método de decodificación. III. La emergencia de un “derecho turístico”. IV. Las relaciones entre el “derecho turístico” y las otras ramas del derecho. V. Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN

Francia es el país más turístico del mundo. Desde hace unos diez años ha rebasado a España e Italia. En la actualidad acoje entre 70 y 75 millones de turistas extranjeros anualmente, mientras que su población es de sólo 60 millones de habitantes, a pesar de las restricciones impuestas por las leyes nacionales y europeas para la entrada de los extranjeros al territorio francés.

Hasta hace pocos años el turismo era una actividad puramente privada, reservada a una élite que podía ofrecerse el lujo del ocio y de los viajes. Actualmente se ha convertido en una actividad “de masas” y en un sector económico de primera importancia para muchos países del planeta, entre los cuales se cuentan Francia y México.

Esta evolución ha provocado la emergencia de un “derecho turístico”, que regula las relaciones entre los diversos actores de este sector de actividades: profesionales del turismo, turistas, pero también Estado y entidades locales —municipios, agrupaciones de municipios, departamentos,

\* Profesor en la Universidad Paris Sur; director del Instituto de Estudios de Derecho Público; miembro del Instituto Internacional de Derechos Humanos; miembro de Honor de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo; presidente del Consejo de Honor de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo.

regiones, entidades de ultramar<sup>1</sup>—, que son directamente interesadas por el desarrollo y regulación de las actividades turísticas en sus respectivos territorios.

De ahí nació una reglamentación del turismo por un sinnúmero de textos dispersos. Es para hacer más fácil el conocimiento de las reglas del turismo que un Código de Turismo ha sido promulgado. La decisión de redactar dicho Código se ha tomado en octubre del año 2000, en consideración de la importancia que esta actividad había tomado en la vida económica y social de Francia. La parte legislativa del Código<sup>2</sup> fue promulgada por la Ordenanza<sup>3</sup> 2004-1391, del 20 de diciembre de 2004, ratificada por el Parlamento mediante la Ley 2006-437, del 14 de abril de 2006, y la parte reglamentaria fue publicada por dos decretos (2006-1228 y 2006-1229) del 6 de octubre de 2006.

## II. EL MÉTODO DE CODIFICACIÓN

1. El Código de Turismo se integra en un amplio movimiento de codificación iniciado en 1989. La codificación consiste en reunir en un solo texto y en forma clara y lógica todas las disposiciones que reglamentan una misma materia y se hallan contempladas en diversos textos: leyes, decretos, resoluciones ministeriales, etcétera. Los códigos son divididos

<sup>1</sup> Siendo Francia un Estado unitario, y no federal, la palabra “Estado” designa al estado central o nacional. El territorio metropolitano (o europeo) francés es dividido en 36,000 municipios (en francés *communes*); alrededor de 1,500 agrupaciones de municipios (*groupements de communes*), establecimientos públicos de cooperación intermunicipal; 96 departamentos (*départements*); 22 regiones (*regions*) que agrupan varios departamentos. Además, existen las *entidades de ultramar*: departamentos y regiones del Caribe (Guadalupe, Guyana, Martinica) y la Reunión; “colectividades de ultramar” (Mayotte, Nueva Caledonia, Polinesia, Saint Pierret Miquelon, Tierras Australes).

<sup>2</sup> La Constitución francesa de 1958 distingue las materias que son de competencia del Parlamento y de naturaleza legislativa, por un lado, y las que, por otro lado, son de naturaleza reglamentaria y competen al gobierno. Es la razón por la cual el Código de Turismo, como todos los códigos franceses, es dividido en dos partes: una legislativa y una reglamentaria.

<sup>3</sup> Las ordenanzas son actos dictados por el Poder Ejecutivo en materias legislativas (véase nota 2), con base en una habilitación del Parlamento. Entran en vigor desde su publicación en el *Journal officiel de la République française* (el Diario oficial francés) pero caducan si el Parlamento no las ratifica en el plazo definido por la ley de habilitación (Constitución de 1958, artículo 38).

en dos partes: una legislativa, y la otra reglamentaria.<sup>4</sup> Los artículos de la parte legislativa son designados por la letra “L” (leyes u ordenanzas), y los reglamentarios por la letra “R” (decretos que requieren un dictamen del Consejo de Estado) o “D” (decretos sin dictamen previo del Consejo de Estado, y resoluciones ministeriales). Hoy en día existen 61 códigos, cuya mitad ha sido promulgada durante los diez últimos años.

El trabajo de codificación se efectúa bajo la responsabilidad de la Comisión Superior de Codificación, creada en 1989, presidida por el primer ministro e integrada por miembros del Consejo de Estado, la Corte de Casación, la Corte de Cuentas, la Asamblea Nacional, el Senado, la Secretaría General de Gobierno, los ministerios de Justicia y Función Pública, el director del *Diario Oficial* y, finalmente, para cada código, un representante de los diversos ministerios involucrados.

Se trata de una codificación “a derecho constante”, es decir, que consiste en una mera compilación de los textos existentes, sin modificación de su contenido. No se crea ninguna regla nueva, sólo se reorganizan los textos para presentarlos en un orden racional,<sup>5</sup> respetando el “paralelismo de las formas y competencias” para la promulgación de los diversos textos que componen el código: la parte legislativa es promulgada por una ley u ordenanza; la parte reglamentaria, por un decreto.

Los códigos son divididos en libros, los libros en títulos y los títulos en capítulos, y si es necesario, los capítulos en secciones y las secciones en párrafos. La división en tres niveles —libros, títulos y capítulos— es la base de la organización interna del código y de la numeración de sus artículos. Se atribuye a cada artículo un número que corresponde al libro, título y capítulo en los que se halla: por ejemplo, el primer artículo de la parte legislativa del código lleva el número L. 111-1, y el artículo R. 521-5 es el quinto artículo del libro V, título II, capítulo I, de la parte reglamentaria.<sup>6</sup>

Al igual de casi todos los códigos aprobados desde 1999, el Código de Turismo fue promulgado por una ordenanza gubernamental, dictada con

<sup>4</sup> Véase nota 2.

<sup>5</sup> Este principio de la codificación “a derecho constante” puede sufrir excepciones, como fue el caso del Código de Turismo (véase más abajo).

<sup>6</sup> Algunos códigos (Código General de las Entidades Locales, Código de Salud Pública, entre otros) tienen una división en cuatro niveles: partes, libros, títulos y capítulos. Consecuentemente, la numeración de sus artículos toma en cuenta esta peculiaridad e integra una cifra más; por ejemplo: artículo L. 1441-5 ó R. 2521-1.

base en una ley de habilitación votada por el Parlamento conforme a lo establecido en el artículo 38 de la Constitución de 1958, que dice:

Para la ejecución de su programa, el Gobierno podrá pedir autorización del Parlamento con objeto de aprobar por ordenanzas, durante un plazo limitado, medidas normalmente pertenecientes al ámbito de la ley.

Las ordenanzas se aprobarán en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado. Entrarán en vigor en el momento de su publicación, pero caducarán si el proyecto de ley de ratificación no se presenta ante el Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación.

Al expirar el plazo a que se refiere el primer apartado del presente artículo, las ordenanzas ya no podrán ser modificadas sino por ley en materias pertenecientes al ámbito de la ley.

2. Como lo hemos dicho más arriba, el gobierno ha aprobado el 20 de diciembre de 2004, la Ordenanza relativa a la parte legislativa del Código de Turismo. Transmió entonces al Parlamento un proyecto de ley de ratificación de dicha ordenanza, la cual fue votada tras un debate durante el cual el Parlamento votó numerosas enmiendas que modificaron sustancialmente el proyecto del gobierno; éste, tal como lo aprobó el gobierno, sólo contaba tres artículos, mientras que la ley aprobada por el Parlamento cuenta 33.

Esto se explica por el contexto en que la Ley del 14 de abril de 2006 fue discutida y aprobada por el Parlamento. En efecto, durante los dos años que precedieron el voto del Parlamento, fueron promulgadas la Ley del 13 de agosto de 2004, relativa a las libertades y responsabilidades locales, y la Ley del 23 de febrero de 2005, relativa al desarrollo de los territorios rurales, que han modificado el rol de las entidades locales en el ámbito del turismo, y además la Ley del 11 de febrero de 2005, relativa a las personas discapacitadas, obligó a tomar conciencia de la situación específica de éstas. El Parlamento, pues, tuvo que actualizar el derecho vigente codificado por la Ordenanza del 20 de diciembre de 2004, pero también votó algunas disposiciones que constituyan verdaderas modificaciones de las previsões del texto gubernamental con las cuales los diputados y senadores no estaban de acuerdo, lo que demuestra el interés de los parlamentarios con respecto al derecho turístico.

Tras la aprobación de la parte legislativa del Código de Turismo, correspondió al gobierno redactar la parte reglamentaria. Se trató no sólo de recopilar los textos reglamentarios ya existentes, sino también de tomar

las medidas necesarias para la ejecución de las disposiciones nuevas votadas por el Parlamento. Esto necesitó la redacción de dos decretos por la Comisión Superior de Codificación, el examen de éstos por el Consejo de Estado y finalmente su aprobación por el Consejo de Ministros. Este procedimiento fue llevado a cabo de manera excepcionalmente rápida, pues los decretos fueron aprobados el 5 de octubre de 2006, es decir, menos de seis meses después de la promulgación de la Ley del 14 de abril de 2006.

### III. LA EMERGENCIA DE UN “DERECHO TURÍSTICO”

El derecho turístico es un derecho transversal que ataña a la vez al derecho público y privado. Concerne al derecho tributario, comercial, urbanístico, social, administrativo, etcétera.

1. Antes de ser codificados, los textos que reglamentan el turismo eran dispersos entre un gran número de leyes, decretos, resoluciones ministeriales y circulares difícilmente accesibles y poco coherentes entre sí, incluso a veces contradictorios, lo que dificultaba que los consumidores, como los profesionales del turismo y entidades locales, tuvieran acceso al conocimiento de sus respectivos derechos y deberes.

El objeto principal de la codificación fue reunir todas estas normas en un *corpus* inteligible que permitiera cumplir el objetivo constitucional de claridad y accesibilidad del derecho.<sup>7</sup> La diputada ponente del proyecto de ley de ratificación en la Asamblea Nacional declaró, a este propósito, el 12 de mayo de 2005:

El presente código manifiesta la emergencia de un verdadero Derecho Turístico aplicable a todo el sector de actividades. Este reconocimiento es necesario para la existencia institucional del turismo. Demuestra su importancia económica y social y tiende a consolidar este sector frente a la apertura de nuevos mercados. El Código responde a una demanda de los profesionales, sus clientes y todos los que zanján sus eventuales litigios: no sólo las 200 mil empresas del sector turístico y los 2 millones de personas a las que proporcionan trabajo, sino también a todos los que tienen

<sup>7</sup> El Consejo Constitucional atribuye valor constitucional a los “objetivos de accesibilidad e inteligibilidad de la ley” desde su decisión 99-421 DC, del 16 de diciembre de 1999.

relaciones jurídicas con ellas: los jueces, nosotros como ediles locales,<sup>8</sup> los abogados, asociaciones de consumidores, etc. Si bien todos pedimos un manual jurídico claro, es pues porque el Derecho Turístico es cada día más complejo y disperso. El presente código compila no menos de 25 fuentes diferentes, sólo en su parte legislativa. Ahora bien, para los profesionales del sector, el tiempo del diletantismo ya se acabó.

2. El Código de Turismo está dividido en cuatro libros, cada uno de los cuales está subdividido en títulos y en capítulos. Su índice es el siguiente:

Libro I: Organización general del turismo.

Título 1: Principios generales

Título 2: El Estado

Título 3: Las entidades locales y sus agrupaciones

Título 4: Agrupaciones de interés público

Título 5: Disposiciones relativas a Córcega

Título 6: Disposiciones particulares relativas a ciertas entidades de ultramar

Libro II: Actividades y profesiones del turismo

Título 1: Organización de la venta de viajes y estancias

Título 2: Disposiciones relativas a las visitas de museos y monumentos históricos

Título 3: Explotación de vehículos de turismo

Título 4: Disposiciones particulares relativas a ciertas entidades de ultramar

Libro III: Equipos y acondicionamientos

Título 1: Hoteles, restaurantes, cafés, establecimientos de bebidas

Título 2: Hospedajes que no fuesen hoteles o terrenos de *camping*

Título 3: Terrenos de *camping*, *caravaning* y otros terrenos acondicionados

Título 4: Acondicionamiento y reglamentación de los sitios con vocación turística

Título 5: Disposiciones relativas a Córcega

Libro IV : Financiamiento del acceso a las vacaciones y régimen tributario del turismo

<sup>8</sup> *Idem.*

### Título 1: Acceso a las vacaciones

### Título 2: Régimen tributario específico de las actividades turísticas

### Título 3: Disposiciones particulares relativas a ciertas entidades de ultramar

La codificación ha sido la ocasión de dar más coherencia y precisión a algunos conceptos jurídicos vagos. Tal fue el caso, entre otros, para la definición jurídica de los diversos tipos de hospedaje y equipos turísticos: ¿qué es un hotel, una habitación de huéspedes,<sup>9</sup> una casa de turismo rural,<sup>10</sup> un refugio de montaña, un restaurante, etcétera?

Finalmente, la codificación ha permitido precisar ciertas reglas relativas a las sanciones administrativas que pueden ser infligidas a los profesionales del turismo en caso de incumplimiento de sus obligaciones con respecto a sus clientes o la administración. Por ejemplo, se han dictado nuevas reglas de procedimiento que garantizan el principio de contradicción, para cumplir con las exigencias de la Corte Europea de Derechos Humanos.<sup>11</sup>

## IV. LAS RELACIONES ENTRE EL “DERECHO TURÍSTICO” Y LAS OTRAS RAMAS DEL DERECHO

1. El Código de Turismo no contiene solamente disposiciones propias del derecho turístico, cuyo único objeto sea regular las actividades turísticas. En efecto, existen muchas normas que se aplican en el derecho turístico y también en otros sectores de las actividades económicas y sociales, y que, por lo tanto, forman parte de otras ramas del derecho. Estas “dobles pertenencias” no son una peculiaridad del derecho turístico, sino que se hallan en muchas otras materias jurídicas.

<sup>9</sup> En francés: *chambre d'hôtes*.

<sup>10</sup> En francés: *gîte rural*.

<sup>11</sup> Convenio Europeo de Derechos Humanos, artículo 6: “Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la Ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella...”. La Corte Europea de Derechos Humanos ha interpretado este artículo en un sentido amplio, y considera que se aplica en materia disciplinaria y a todo tipo de sanciones, las civiles y administrativas como las penales (véase, por ejemplo: CEDH, 24 de febrero de 1994, *Bendedoun v. Francia*).

Por ejemplo, el Código de Entrada y Estancia de Extranjeros y del Derecho de Asilo<sup>12</sup> debería abarcar las reglas que rigen las condiciones de trabajo de los extranjeros en Francia. Pero, ya que dichas reglas conciernen principalmente el derecho del trabajo, están contenidas en el Código del Trabajo y no en el Código de la Entrada y Estancia de Extranjeros y del Derecho de Asilo, el cual se limita a referirse, en esta materia, a los artículos correspondientes del Código del Trabajo. En la jerga jurídica francesa, el código que contiene las disposiciones en cuestión se llama “código piloto”,<sup>13</sup> y el código que se refiere al código piloto se llama “código seguidor”.<sup>14</sup>

El Código de Turismo es un código seguidor, no un código piloto. Se refiere muy a menudo a otros códigos: Código General de las Entidades Locales; Código General de Impuestos; Código de Urbanismo; Código Rural; Código del Medio Ambiente; Código de Comercio; Código de Salud Pública, etcétera. Los artículos seguidores representan un poco más del 10 por ciento de todos los artículos del Código de Turismo, lo que significa, al inverso, que cerca del 90 por ciento de sus artículos son específica y exclusivamente dedicados al derecho turístico.

No fue siempre fácil optar entre la posición de “disposición piloto” y la de “disposición seguidora” para ciertos artículos del Código de Turismo. Por ejemplo, la reglamentación de los casinos, que está contenida en diversas leyes y decretos sobre la “policía de los juegos”, no ha sido transferida al Código de Turismo en posición piloto, a la inversa de lo que deseaban ciertos parlamentarios. Igual por las disposiciones relativas a la “tasa de estancia”<sup>15</sup> que, según la diputada ponente, es “el principal instrumento financiero al servicio de la política turística de las entidades locales”. También las disposiciones relativas al turismo en Córcega han sido mantenidas en el Código General de las Entidades Locales sin dar lugar a disposiciones seguidoras en el Código de Turismo.

De lo que precede, se puede deducir que el derecho turístico no se ha concebido como una rama mayor del derecho, más como un derecho

<sup>12</sup> En francés: *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*.

<sup>13</sup> En francés: *Code pilote*.

<sup>14</sup> En francés: *Code suiviteur*.

<sup>15</sup> La “tasa de estancia” en francés: *taxe de séjour*) es un impuesto que puede crear el Concejo en los municipios turísticos a cargo de las personas no domiciliadas en el municipio y calculado con base en número de noches pasadas por persona (Código General de las Entidades Locales, artículo L. 2333-26 y ss.).

segundario y especializado que, por algunos de sus componentes, toma de otros derechos más “nobles” o generalistas. También es posible que la selección entre las disposiciones insertadas en el Código como disposiciones pilotos y las que se han tratado como seguidoras esté basada en los hábitos administrativos e influencias respectivas de los ministerios concernidos. El Ministerio de Turismo, que sólo es un ministerio delegado o una secretaría de Estado, bajo la autoridad del ministro de Obras Públicas e Infraestructuras o del ministro de Economía,<sup>16</sup> no tiene mucho peso frente al mismo Ministerio de Economía o al Ministerio del Interior. El procedimiento de codificación, realizado mediante ordenanzas que necesitan una ratificación por el Parlamento, posibilita que el legislador arbitre entre los ministerios que han participado en la elaboración del Código.

2. La codificación también ha hecho posible poner el derecho de turismo en conformidad con el principio de jerarquía de las normas jurídicas.

Por un lado, varias disposiciones que constaban anteriormente en decretos gubernamentales y resoluciones ministeriales han sido insertadas en la parte legislativa del Código, debido a su carácter legislativo y no reglamentario. Por ejemplo, las reglas fundamentales de organización y competencias de la Agencia Nacional para los Cheques de Vacaciones,<sup>17</sup> que estaban definidas por textos reglamentarios, han sido reclasificadas en la parte legislativa para ajustarse al artículo 34 constitucional, que dice que “la ley fijará las normas referentes a la creación de categorías de establecimientos públicos”, ya que la Agencia Nacional para los Cheques de Vacaciones constituye por sí sola una “categoría de establecimientos públicos”.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> En Francia, cada primer ministro decide de la composición de su gobierno del número de ministros, ministros delegados y secretarios de Estado, y reparte entre ellos sus respectivas facultades.

<sup>17</sup> Los “cheques de vacaciones” (en francés *chèques-vacances*) son un título de pago nominativo destinados a permitir a sus usuarios optimizar su presupuesto de vacaciones gracias a un ahorro mensual alimentado por el empleador (privado o público) o un organismo social o profesional. Sirven para pagar *camping*, hoteles, restaurantes, agencias de viaje, boletos de avión o tren, museos, monumentos históricos, etcétera. En 2006, los usuarios de los cheques de vacaciones fueron alrededor de 7 millones. La Agencia Nacional para los Cheques de Vacaciones es un establecimiento público; fue creada en 1982 para gestionar y desarrollar el sistema de los cheques de vacaciones. En 2006, los usuarios de los cheques de vacaciones fueron alrededor de 7 millones.

<sup>18</sup> El Consejo Constitucional define una “categoría de establecimientos” como “todos los establecimientos públicos, cuya actividad tiene el mismo carácter —administrativo o industrial y comercial—, que están bajo la autoridad de la misma persona administrativa y

Por otro lado, la parte reglamentaria del Código de Turismo ha sido la ocasión de restablecer la jerarquía entre las disposiciones que requieren un decreto gubernamental con dictamen previo del Consejo de Estado,<sup>19</sup> las que sólo requieren un decreto “simple”,<sup>20</sup> y las que pueden ser resoluciones ministeriales. Es así como muchas previsiones dictadas por simples circulares ministeriales fueron insertadas en las disposiciones con fuerza de decreto: tal fue el caso para las reglas relativas al procedimiento de clasificación de los hoteles (número de estrellas), de los restaurantes (número de tenedores), de terrenos de *camping* y *caravaning*, o al procedimiento de autorización y habilitación de organismos de turismo social, etcétera.

## V. CONCLUSIONES

El Código de Turismo es una etapa importante en la historia del derecho turístico en Francia. Sin embargo, es claro que este derecho no es petrificado, que es destinado a evaluar rápida y profundamente, a la vez porque se trata de una nueva rama del derecho, y porque las mismas actividades turísticas evolucionan rápidamente. Varias disposiciones nuevas ya han sido promulgadas desde la entrada en vigor del Código de Turismo en 2006, y otras deberían serlo muy próximamente: sobre el régimen jurídico de los cheques de vacaciones, de las habitaciones de huéspedes, de los municipios turísticos, de las ventas de viajes y estancias.

Esta aptitud para la movilidad y adaptación es la muestra de un derecho vivo, que tiende a aproximarse siempre a la realidad; responde a los objetivos constitucionales de accesibilidad e inteligibilidad de las normas jurídicas, las cuales son necesarias para garantizar los derechos y libertades en un Estado de derecho.

tienen una especialidad comparable”. La Agencia Nacional para los Cheques de Vacaciones es el único establecimiento público de carácter industrial y comercial, colocado bajo la doble autoridad del ministro de Presupuestos y del Ministro de Turismo, cuya actividad consiste en gestionar un sistema de títulos de pago. Por ello que constituye una “categoría” de establecimientos públicos por sí sola.

<sup>19</sup> En francés: *décret en Conseil d'Etat*. Es el Legislador quien decide si el decreto reglamentario de una ley requiere o no un dictamen previo del Consejo de Estado.

<sup>20</sup> En francés: *décret simple*. Un decreto “simple” es un decreto por el cual el Legislador no ha impuesto que se consulte el Consejo de Estado antes de su aprobación por el gobierno.