

TUDELA ARANDA, José (dir.): *El derecho del turismo en el Estado autonómico. Una visión desde la Ley del Turismo de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Cortes de Aragón, Zaragoza, 2006, 472 págs.

La comprensión del Derecho del Turismo actual requiere, de alguna manera, observar las diferentes etapas en las que se ha ido desarrollando. En cada época, tanto la Administración como la normativa han sido fieles reflejos de las prioridades, de lo que se quería incentivar. En su primera etapa, que podríamos situar en los años 1905-1931, el turismo empieza a ser objeto de atención por parte de la Administración, como consecuencia de los significativos ingresos económicos que aportaba en países de nuestro entorno como Francia, Suiza e Italia. Así se refleja en el Real Decreto de 6 de octubre de 1905, por el que se crea la «Comisión Nacional encargada de fomentar en España, por cuantos medios estén a su alcance, las excursiones artísticas y de recreo del público extranjero» (*Gaceta de Madrid*, 7.X.1905). Con este reglamento nace, por consiguiente, nuestra Administración turística, con la finalidad de promocionar este sector de la actividad económica. Al frente de la empresa de atraer corrientes de visitantes encontraríamos poco después a una figura insigne de nuestro turismo. Me refiero a don Benigno de la Vega-Inclán, Marqués del mismo nombre, personalidad que emplearía grandes esfuerzos en la puesta en valor de nuestra riqueza artística, monumental y, en definitiva, cultural, como instrumento para atraer corrientes de turistas. Lo haría dirigiendo la Comisaría Regia de Turismo, creada en 1911 por Real Decreto de 19 de junio. En el seno de esta intensa labor de fomento, el Marqués de la Vega-Inclán idearía uno de los referentes de calidad de nuestro turismo actual: los Paradores Nacionales de Turismo. Insistiría en esta tarea el posterior Patronato Nacional de Turismo, creado por Real Decreto de 25 de abril de 1928. La segunda etapa del turismo español, que abarcaría de mediados del siglo XX hasta 1978, año en el que se promulga la Constitución que nos devuelve la democracia, refleja, en buena medida, la aplicación al turismo de los criterios del régimen vi-

gente en el momento. Sólo importaban las cifras. La necesidad urgente de un progreso socioeconómico del país lo justificaba. Se produjo, sin duda, un amplio desarrollo de la industria turística.

La Constitución de 1978 supondría un importante cambio de rumbo. En efecto, nuestra Norma Fundamental consagró toda una serie de principios y valores que debían impregnar todos los ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico. Hay que decir que se trata de un proceso lento, no se puede cambiar de repente; pero, indudablemente, constituyó el asentamiento de las bases sobre las que se debía producir la transición en todos los niveles. Nuevos derechos fundamentales, principios y valores, por tanto, deberán inspirar el desarrollo de la «nueva» industria turística. Con la Constitución, por ejemplo, el principio de la libertad de empresa deberá compaginarse con el novedoso derecho a la protección del medio ambiente del artículo 45 CE, la conservación de nuestro patrimonio histórico o la defensa de consumidores y usuarios. Igualmente, algunos derechos fundamentales también deberán ser tenidos en consideración por los empresarios turísticos como, por ejemplo, la prohibición de discriminación por motivos de raza, sexo o religión; e, incluso, la protección de la intimidad desde su perspectiva tradicional y también desde su variante de la defensa frente a los ruidos, visión vinculada una vez más a lo medioambiental.

* * *

Con estas anotaciones previas he querido contextualizar el comentario al libro que voy a recensionar. En efecto, es de gran interés dar noticia de la publicación de un nuevo libro colectivo sobre turismo, *El derecho del turismo en el Estado autonómico*, dirigido por el profesor José TUDELA ARANDA, una vez que todas las Comunidades Autónomas han aprobado sus respectivas leyes generales turísticas. Se trata de un buen momento para reflexionar sobre lo que se ha hecho por ahora. Como reflejan algunos de los estudios de este libro, la construcción del régimen jurídico del turismo no ha hecho nada más que empezar. En efecto, de entre estas primeras

normas las habrá más o menos acertadas, pero han constituido un buen catalizador de la incorporación de los nuevos principios que inspiran nuestro Estado Social y Democrático de Derecho levantado por nuestra Constitución de 1978. A partir de aquí se podrá empezar a profundizar y mejorar las actuales previsiones, en gran parte herederas del régimen anterior, como bien señala el coordinador del libro en su trabajo sobre la empresa turística (pág. 266). Yo mismo he tenido ocasión de valorar negativamente, en mis trabajos *Ordenación del Territorio y Turismo* (Atelier, Barcelona, 2006) y *Planificación turística autonómica* (Reus, Madrid, 2007), que las exposiciones de motivos de las leyes autonómicas de turismo se adornen de conceptos y principios como el del desarrollo sostenible y la calidad y luego, en realidad, no se prevean los instrumentos adecuados para llevarlos a la práctica.

* * *

El derecho del turismo en el Estado autonómico está compuesto por doce capítulos. Todos ellos han sido elaborados por profesores cuyas publicaciones previas en el ámbito del Derecho del Turismo u otros sectores afines han tenido una amplia acogida en la doctrina. La dirección del profesor TUDELA también se deja notar, de manera que se observan rasgos formales comunes a los diferentes trabajos. Un ejemplo a subrayar es la visión global en el estudio del tema, desde dos perspectivas. Por una parte, los autores huyen de realizar un análisis estrictamente sectorial, de tal manera que comenzarán su línea argumentativa por la parte general para, después, analizar la regulación sectorial. Se observa claramente esta línea, por ejemplo, en el último de los capítulos, el duodécimo, elaborado por el profesor José Luis BERMEJO LATRE, sobre la disciplina turística. Por otra parte, quiero destacar como nota común que los autores de los diferentes trabajos, con buen criterio, no consideran la legislación turística de una manera aislada con respecto de otras normativas. Y es que si se analizan las diferentes leyes generales turísticas que han aprobado las Comunidades Autónomas se observará que lo ambiental y lo cultural

son dos elementos que han calado bien hondo. Como la legislación que regula estos dos sectores establece su régimen jurídico propio, habrá que analizarla para comprobar si se dan zonas de confluencia y, en caso de conflicto, proponer soluciones. Por ello, subrayo el trabajo de los autores del libro en la búsqueda de otras disposiciones que puedan estar vinculadas con las leyes que estudian. Finalmente, como característica general, también quiero apuntar como dato positivo que, aunque el libro se refiere a la legislación turística desde la visión de la Ley de Aragón, los estudios no se ciñen exclusivamente a esta Comunidad. Es más, es otra característica común el análisis previo del estado de la cuestión en la legislación de las diversas Comunidades Autónomas, destacando aquellos datos de las leyes autonómicas que ofrecen un carácter novedoso, para, finalmente, analizar el caso específico de Aragón. Con ello, el libro se convierte en una herramienta de gran utilidad para conocer el *sistema* autonómico actual en materia de turismo.

* * *

El libro arranca con el trabajo del profesor TUDELA, «La Ley del Turismo de Aragón en el marco de la renovación de la legislación turística» (capítulo I), en el que ofrece un análisis del estado actual de la legislación turística y, en general, del Derecho del Turismo, tras la carrera que comenzaron las Comunidades Autónomas en 1994 en la aprobación de sus respectivas leyes generales de turismo. Aunque en este trabajo se realiza una reflexión generalista y de síntesis, se acerca de una manera muy acertada a los temas clave, suscitando debate y planteando los problemas ahí donde se encuentran. Tras la visión global del profesor TUDELA, el capítulo II, a cargo de Jesús LACASA VIDAL, se dedica a la política turística de la Unión Europea. Comienza realizando un recorrido en la progresiva incorporación del turismo en el ámbito de la Unión Europea, que culmina en la reciente integración de esta política como materia propiamente comunitaria. Hará especial referencia a las políticas en el marco de las cuales se ha integrado lo turístico, un aspecto de

suma relevancia para averiguar los pasos que se han dado hasta ahora en esta materia en el ámbito comunitario europeo. El siguiente capítulo, realizado por Francisco José BLANCO HERRANZ, volviendo a la perspectiva estatal, presenta los principios que informan la actual política turística. Arranca con una consideración muy destacada. Los principios que informan el Derecho del Turismo los encontramos en las propias leyes de turismo, en la Constitución de 1978 y en los instrumentos de política turística generados por Administraciones y organizaciones, tanto internacionales como nacionales, que marcan referencias cualitativas tanto en la elaboración de las leyes turísticas como a la hora de interpretar y aplicar correctamente el ordenamiento. El autor destaca, de una manera muy apropiada, que bajo el paraguas de principios se incluyen otras instituciones de diferente significado, como directrices de alcance económico, ambiental o social. No pretenderá deducir una lista tasada de principios o con vocación de cierre del sistema. Plantea como dos principios clave el de sostenibilidad turística y el de cooperación público-privado. Junto a estos principios básicos orientadores de la política turística emergen con propia identidad otros dos factores esenciales, a saber: el de la calidad turística y el de la planificación integrada. Tras el interesante estudio de los principios, Pedro Luis MARTÍNEZ PALLARÉS estudia la organización administrativa del turismo en el capítulo IV. Realiza un análisis descriptivo de las diferentes Administraciones turísticas, ya sean de carácter ordinario, ya de carácter instrumental, haciendo especial referencia a éstas. A continuación, David BLANQUER centrará la atención en uno de los regímenes especiales de una de nuestras Administraciones territoriales. Me refiero a los municipios turísticos. El profesor de la Universitat Jaume I de Castellón no observa que sea una figura de utilidad básicamente porque a la simple creación de un estatuto especial para estos entes no le siguen unas atribuciones competenciales bien dotadas, por lo que se tratará al final de una figura hueca. El municipio turístico, al igual que otras figuras nuevas, a modo de ver del autor, carece de aplicación práctica. También

critica que para el otorgamiento de la calificación de municipio turístico se emplean conceptos jurídicos indeterminados como el de la existencia de «recursos turísticos suficientes», «alojamientos bastantes», etc. Considera, en definitiva, que los efectos jurídicos tras la declaración de municipio turístico son menguados, a tenor de lo establecido en el artículo 15.4 de la Ley de Turismo de Aragón: «*la declaración tendrá como consecuencia la incorporación de criterios de calidad a la gestión de las empresas y los servicios turísticos y el acceso preferente a las medidas de fomento previstas en los planes y programas del Departamento del Gobierno responsable en materia de turismo*». El autor dará cuenta, en fin, de la experiencia negativa de los municipios turísticos en su Comunidad, la Comunidad Valenciana. Observa, por el contrario, que la adopción de soluciones más globales puede tener efectos más beneficiosos. Por ejemplo, la creación de consorcios. Quien percibiría las ayudas sería el consorcio integrado no sólo por los ayuntamientos, sino también por las comarcas y la propia Comunidad Autónoma. Con el capítulo del profesor BLANQUER se concluye el espacio dedicado a lo organizativo.

* * *

Una nueva parte del libro se abre con el capítulo VI, a cargo de la profesora Alba NOGUEIRA. En efecto, los capítulos VI, VII y VIII se centran en los conceptos objetivos y subjetivos del Derecho del Turismo. La profesora NOGUEIRA iniciará la senda con los conceptos objetivos. En concreto, con las ideas de recurso turístico y actividad turística, en las que estarán muy presentes los conceptos de diversificación de la oferta turística y sostenibilidad en el uso y gestión de los recursos territoriales. El siguiente capítulo, el séptimo, a cargo nuevamente del profesor TUDELA ARANDA, se refiere a la empresa turística, al que antes me he referido. Señala la libertad de empresa como presupuesto de la ordenación de las empresas turísticas. El autor destacará muy acertadamente que todas las leyes subrayan la independencia de la autorización turística de cualquiera otra licencia o autorización

que pueda ser exigida por el ordenamiento. En la práctica, la superposición de licencias —turísticas, municipales, medioambientales, espectáculos públicos e incluso industria— puede convertirse en un problema. El profesor de la Universidad de Zaragoza enfatiza en la facultad de dispensar que se prevé con bastante frecuencia en la normativa turística general y específica. En realidad, dice el autor, se trata de una manifestación más del duelo entre riesgo y necesidad en la discrecionalidad administrativa. Se trata, sin duda, de una vía que puede permitir el otorgamiento de autorizaciones que no debieran otorgarse, sobre todo si se tiene en cuenta la presión económica que con demasiada frecuencia dirige la actividad turística. Para terminar la parte referida a los sujetos turísticos, el profesor Martín M.^o RAZQUIN LIZÁRRAGA analizará la normativa turística desde la óptica del turista como consumidor y usuario.

Tras los capítulos dedicados a los conceptos objetivos y subjetivos del turismo, Olga HERRÁIZ SERRANO y Vitelio TENA PIAZUELO plantean dos temas fundamentales en el ámbito del turismo: lo territorial y lo medioambiental. No cabe duda de que el turismo es una de las actividades que producen un mayor impacto territorial. El asentamiento de las infraestructuras turísticas o la ordenación del turismo residencial de una manera sostenible, es decir, programada y con una planificación previa e integrada, constituirán factores decisivos para el crecimiento ordenado y equilibrado de esta industria. En esta línea, la profesora Olga HERRÁIZ, con tino, destaca, desde el primer momento, el enfoque integrado por razón de la materia y por razón de los sujetos encargados de desarrollar la política turística. Una vez definida la perspectiva territorial, el siguiente estudio se centrará en el análisis de uno de los sectores que confluyen en el territorio: el medio ambiente. Se encargará de ello el profesor Vitelio TENA PIAZUELO. El autor realiza una inmersión en la vinculación del turismo con el medio ambiente, reconociendo el importante papel que va a jugar la ordenación de los recursos naturales turísticos para garantizar su utilización racional.

* * *

El libro se cierra con dos capítulos referidos a dos actividades de la Administración: la actividad de fomento y la actividad sancionadora. El primero de ellos lo realiza el profesor Francisco Javier MELGOSA ARCOS, mientras que el segundo, al que ya he tenido ocasión de referirme, corre a cargo del profesor José Luis BERMEJO LATRE. En relación con la promoción y el fomento, como bien recalca el profesor MELGOSA ARCOS, se trata de una actividad que, dependiendo de cómo se formule, contribuirá en buena medida a la determinación de nuestro turismo. Se puede incentivar un turismo masivo insostenible, basado exclusivamente en las cifras de visitantes, sin tener en consideración otros factores; y, también, se puede estimular la protección de las tradiciones como reclamo y potenciar el estudio y la investigación en materia de turismo, invirtiendo a largo plazo, por poner algunos ejemplos. En relación con la disciplina turística, el profesor BERMEJO LATRE plantea los temas que presentan una mayor problemática, como, por ejemplo, el de la escasa calidad de la Ley. Destaca que el intercambio de soluciones legislativas entre las diferentes normas autonómicas no ha servido para mejorar la técnica legislativa, de tal manera que las normas de las Comunidades Autónomas no suelen solventar los defectos que plantean sus normas precedentes. En otro orden de cosas, es interesante también la consideración de los inspectores de turismo como agentes de la autoridad, lo que permite su entrada libre en los establecimientos turísticos. Ello no impide, no obstante, que para el ejercicio de la función inspectora sea necesaria una autorización judicial. El autor, muy agudamente, plantea el tema desde la perspectiva de las viviendas de turismo rural, en las que puede coincidir la doble condición de establecimiento turístico y domicilio particular de los titulares. Un último dato que quiero destacar del trabajo del profesor BERMEJO LATRE es el llamamiento que realiza ante la injustificada disparidad en la tipificación de las infracciones y las sanciones aplicables a las mismas. Para solucionar este problema, el autor defiende la idea de aprobar una ley de armonización, «(...) *ya que se dan los presupuestos jurídicos previstos en el artículo 150.3 de la*

Constitución y la STC 76/1983, de 5 de agosto: todas las Comunidades ya cuentan con un complejo sistema de tipos, y el interés general en que las conductas infractoras sean homogéneamente sancionadas es evidente, a la luz de la estructura del mercado turístico español y del principio de integración económica».

* * *

Se trata, en definitiva, de un libro muy acertado tanto desde la perspectiva del momento en el que se publica, tras la aprobación de la totalidad de leyes generales autonómicas de turismo, como desde la perspectiva del contenido. El lector se encontrará ante un conjunto de estudios sobre los diferentes elementos que forman el régimen jurídico del turismo, en los que se presentan los problemas más destacados que plantean las diferentes normativas autonómicas.

Omar BOUAZZA ARIÑO
Universidad Complutense de Madrid

VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, Iustel, Madrid, 2007, 245 páginas.

Tenemos la oportunidad de recensionar el primer libro de Marc VILALTA REIXACH, investigador de la Universidad de Barcelona. De este autor ya conocíamos algunos otros trabajos en el ámbito del Derecho local, entre los que ahora debe destacarse el artículo «Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de Gobiernos Locales», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006, por cuanto en él daba a conocer la línea de investigación que continúa en esta monografía.

Este libro, de reciente publicación en Iustel, aborda un tema novedoso y de actualidad, al responder al diseño, al hilo de las recientes reformas estatutarias, de nuevos mecanismos de participación de los entes locales en los procedimientos

normativos autonómicos. Efectivamente, como nos señala el autor, los nuevos Estatutos de Autonomía que se están aprobando en España en los últimos años han optado, en su mayoría, por un modelo de configuración del gobierno local en su interior diferente al preexistente, lo que se ha dado en llamar la interiorización del régimen local. En este contexto, las reformas estatutarias ya aprobadas, y algunas de las que están por venir, han prestado especial atención a la institucionalización en su seno de nuevas formas de participación de los gobiernos locales en los procedimientos normativos de las Comunidades Autónomas. Aunque lo han hecho con desiguales resultados, siendo el modelo catalán el que presenta un mayor grado de innovación.

En cualquier caso, el sistema esbozado en los nuevos Estatutos requiere desarrollo normativo posterior para su puesta en marcha, por lo que se trata de una fórmula *in fieri*, aún por hacer en las distintas Comunidades Autónomas que lo han acogido, salvo la andaluza, que acaba de aprobar al respecto la Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local, de 17 de diciembre de 2007. Esta Ley, dada su fecha, no ha podido ser analizada en la monografía por el autor. Sin embargo, podemos remitirnos a la valoración que de ella se hace en un trabajo que verá la luz en la *Revista Andaluza de Administración Pública* durante el año 2008, y que el que escribe estas líneas ha tenido el gusto de realizar conjuntamente con el autor del libro recensionado.

Por tanto, el tema elegido para esta monografía es de indudable actualidad. Lo demuestra su recepción en los nuevos Estatutos, pero también el seguimiento que a la cuestión de la participación local en los procedimientos normativos de las instancias territoriales superiores viene haciéndose por la doctrina científica desde hace ya algunos años. De ello es buena muestra el programa de los Cursos del CUIIMP de Barcelona, en los que casi siempre ha habido lugar para este asunto, y el reflejo que éste ha tenido en las últimas ediciones del *Anuario del Gobierno Local*, dirigido por el profesor FONT I LLOVET, publicación que es hoy día referente ineludible para el que quiera acercarse al Derecho local con cier-