

que como su autor seguimos esforzándonos por dotar a nuestra sociedad de los mejores instrumentos jurídicos para lograr la salvaguarda y acrecentamiento de los bienes culturales, en el convencimiento, expresado por el Preámbulo de la Ley del Patrimonio Histórico Español, “de que con su disfrute se facilita el acceso a la Cultura y que ésta, en definitiva, es camino seguro hacia la libertad de los pueblos”.

Eduardo Caruz Arcos

ISABEL JAIMEZ GAGO: “Políticas públicas y turismo”. Prólogo del Dr. Ángel Sánchez Blanco, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Sevilla, 2004, 694 págs. Ed.

Las aportaciones económicas que el sector turístico realiza a la economía nacional justifican un trabajo como el que recensionamos, donde con una amena lectura se percibe la evolución histórica de la regulación del fenómeno turístico, y cómo el sector público y privado se han involucrado en el mismo realizándolo y adaptándolo a una nueva realidad social.

El estudio de la materia turística, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, debe tratar la organización administrativa con competencias o incidencia en dicha materia, así como, su ordenación, promoción, fomento y disciplina, en definitiva, la intervención pública en el sector turístico. Dicha intervención pública se analiza en este libro a través del comentario a las distintas normas que históricamente han regulado aquel sector y que dan muestra de una evolución que va desde su potenciación hasta la etapa actual de búsqueda de un crecimiento sostenible que no acabe por ahogar, si no eliminar, la pacífica convivencia en aquellos municipios de preferente elección por los usuarios de los servicios turísticos.

A pesar de lo reciente en el tiempo del fenómeno turístico, su examen o análisis, desde la perspectiva administrativista, choca con dos importantes inconvenientes, el primero. Es la incidencia en el mismo de otras disciplinas jurídicas, entre las que merece destacarse el Derecho Mercantil; el segundo, la dispersión normativa en la materia propiciada por lo coyuntural y cambiante de la realidad turística y la divesidad de Entes públicos con competencias o incidencia en la materia.

Ello no ha sido óbice para que la autora aborde su estudio, que entre otros logros, consigue una perfecta sistematización de la normativa aplicable

al fenómeno turístico, descendiendo a la concreta regulación del turismo en una Comunidad Autónoma turística por excelencia como es Andalucía.

El estudio de la intervención administrativa en el sector turístico, o como la autora los llama “políticas públicas y turismo”, se divide en tres partes. La Primera Parte, una de las más ilustrativas de la obra, nos muestra la evolución histórica de la relación existente entre el sector público y el turismo, que va desde los inicios de la misma, principios del siglo XX, hasta la aparición de la Constitución Española, y del nuevo modelo de Estado, que tanta incidencia tendrá en dicho sector económico.

Esta Primera Parte del Libro analiza, por un lado, los distintos órganos y organismos con competencias en materia turística, que sitúan al Estado como principal impulsor del fenómeno turístico, tales como: la Comisión Nacional para el Fomento del Turismo creada en 1905, la Comisaría Regia de Turismo creada en 1911, el Patronato Nacional de Turismo de 1928, artífice de la creación de los Paradores de Turismo, empresa modélica de la industria turística española y de difícil imitación por otros países de nuestro entorno. No obstante, sería la creación por Decreto Ley de 19 de julio de 1951 del Ministerio de Información y Turismo el hecho de mayor trascendencia en materia turística desde el punto de vista organizativo.

Por otro lado, se analiza la atención prestada por los diversos Planes de Desarrollo Económico y Social al sector turístico. Estos Planes de Desarrollo, que abarcaron los cuatrienios 1964-1967, 1968-1971 y 1972-1975, pretendieron, por lo que respecta al sector turístico, estimular la iniciativa privada en el mismo mediante diferentes medidas de fomento; potenciar el turismo social o de las clases más desfavorecidas; conseguir el desarrollo regional de las zonas más atrasadas; promocionar no sólo el turismo interior, sino principalmente, el exterior, promover la industria turística mediante estímulos para su modernización y ampliación; mejorar las instalaciones e infraestructuras de todo tipo relacionadas con el turismo, etc.

Será en esta etapa de los Planes de Desarrollo cuando se aprueben dos normas de gran trascendencia para el sector, como fueron la Ley sobre Competencia en materia turística de 8 de julio de 1963 y el Decreto de 14 de enero de 1965, que aprobó el Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas Privadas.

La autora del libro refleja en el análisis de esta etapa preconstitucional la interconexión existente entre la regulación del fenómeno turístico y la orde-

nación territorial y urbana, que tiene su más claro exponente en la aprobación de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 18 de diciembre de 1963, cuyo objetivo era la ordenación turística del territorio nacional a través de la planificación y desarrollo de las zonas y centros de interés turístico. Esta Ley no estuvo exenta de pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales que trataron de clarificar la confrontación que presentaba dicha ley con una ley general en materia de suelo como era la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

La Segunda Parte del trabajo, siguiendo la secuencia histórica, analiza el cambio normativo y organizativo que en una materia turística supuso la aprobación de la Constitución Española.

Efectivamente la consagración de un Estado descentralizado, que reconoce autonomía a las Comunidades Autónomas y a los Entes Locales para la gestión de sus respectivos intereses, iba a implicar, como no podía ser de otro modo, la asignación constitucional de competencias a las primeras. Concretamente el constituyente optó por atribuir a las CCAA competencia exclusiva en materia de “promoción y ordenación del turismo en sus respectivos ámbitos territoriales” (art.148.1.18 CE), sin reservar ninguna competencia directa en la materia para el Estado en su art.149 de la CE.

En esta Segunda Parte la Dra Isabel Jaimez analiza de forma pormenorizada la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Por una parte, examina la asunción de competencias en materia turística por los distintos Estatutos de Autonomía, y su posterior desarrollo normativo, el temprano traspaso de funciones y servicios a las mismas y la organización administrativa turística de las diferentes CCAA. Por otra parte, el hecho de que la Constitución Española no reserve competencias al Estado en materia turística no significa que el mismo no incida de forma indirecta, mediante otros títulos competenciales en la misma. Así, se analizan los diferentes títulos competenciales que permiten al Estado intervenir en aquella materia y la organización administrativa con la que cuenta para ello. En relación a esta última se analizan los órganos centrales, organismos institucionales, órganos de cooperación y coordinación y la planificación turística del Estado. Merece destacar en este apartado la movilidad que el turismo como materia ha tenido entre distintos Ministerios en sus sucesivas reestructuraciones. Muestra de la misma es que si durante la redacción del libro que recensionamos el turismo era una materia encuadrada en el Ministerio de Economía, actualmente, a raíz del RD 553/04, de 17 de abril de Reestructuración de Departamentos Ministeriales y reglamentos de desarrollo, se sitúa en el Ministerio de

Industria, Comercio y Turismo, que recupera el fenómeno turístico en su denominación.

Como destaca la autora, la distribución de competencias en materia turística no ha mermado la intervención estatal en el turismo, principalmente, desde tres frentes, su acción ejecutiva en la gestión de los establecimientos integrados en la Red de Paradores de Turismo, la promoción exterior del turismo español, a través del Instituto de Turismo de España y de las Oficinas Españolas de Turismo en el extranjero y su labor de colaboración y cooperación con las CCAA.

El estudio de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA se complementa con el análisis comparado de las distintas leyes que todas las CCAA han aprobado en materia turística, a excepción, claro está, de Ceuta y Melilla. Dichas legislaciones autonómicas ponen de manifiesto que la Administración Pública concede una importancia prevalente además de a las tradicionales técnicas de policía y fomento, a los instrumentos de planificación y ordenación turística del territorio.

Por otro lado, dichas legislaciones se muestran respetuosas con la autonomía local, completando así el marco de distribución competencial a nivel interno, al permitir a los Entes Locales una participación efectiva en la gestión del turismo y sobre promoción de los recursos turísticos. Incluso algunas de estas Leyes de Turismo autonómicas atribuyen competencias específicas para los llamados municipios turísticos.

La dispersión normativa que provoca esta distribución de competencias lleva a la autora del libro a propugnar la búsqueda de fórmulas de consenso a través de instrumentos tales como la Conferencia Sectorial. No obstante, el Estado desde la habilitación que ostenta para incidir en el turismo desde distintos títulos competenciales debe armonizar el sector con el fin de fomentar el turismo español en los mercados internacionales, a fin de que la riqueza y variedad turística de nuestro país no se convierta en un inconveniente para el posible turista nacional, comunitario o extranjero, por la variedad de regímenes jurídicos a que deba someterse según los destinos elegidos, y que puedan dar lugar a situaciones discriminatorias o, cuanto menos dispares, en los derechos y servicios a percibir por razón del territorio.

Se cierra la Segunda Parte del libro con una referencia al papel que la Comunidad Europea ostenta en la materia, donde se echa en falta una política específica para el sector turístico, lo que no impide la incidencia de la

Comunidad en muchos aspectos relacionados con dicho sector desde otras políticas comunitarias tales como consumidores, transporte, circulación de trabajadores, etc.

La Tercera Parte del estudio se centra en el análisis jurídico administrativo del turismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así, se parte del estudio de la materia turística desde el punto de vista competencial que proporciona nuestro Estatuto de Autonomía para a continuación analizar la organización administrativa en la materia. Hemos de destacar en este punto que las competencias en materia de turismo en la CCAA de Andalucía asumidas por la Consejería de Turismo y Deporte, cuyo desglose competencial, realiza la autora, han pasado a ser asumidas por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, tras la celebración de elecciones autonómicas y la nueva reestructuración de las Consejerías.

Como colofón a esta Tercera Parte se realiza un examen de la Ley 12/99, de 15 de diciembre de Turismo de Andalucía, así como, del importante y numeroso desarrollo reglamentario de que ha sido objeto.

Dicha Ley destaca cómo la actuación de la Administración pública debe orientarse al cuidado, promoción y explotación de aquellos recursos y actividades que se consideran adecuadas para producir un incremento de flujos económicos turísticos en Andalucía. La misma trata de no incidir en la legislación medioambiental ni de ordenación territorial, pero sin olvidar la necesidad de articulación con las mismas.

Un importante logro de la susodicha Ley lo constituye la configuración del sector turístico como un sector privado, pero donde el sector público debe intervenir al ser un sector económico de capital importancia para el desarrollo de nuestra CCAA. En tal sentido, la actuación administrativa turística debe orientarse a la planificación del sector, haciéndolo de forma consensuada con los agentes económicos y sociales. A tal fin se crea el Consejo Andaluz de Turismo, donde estarán representadas las Entidades Locales andaluzas y las organizaciones empresariales y sindicales.

Para concluir podemos decir que el estudio de la materia turística desde la perspectiva de la intervención del sector público exige la consulta de este libro que mostrándonos su evolución desde los inicios de la misma en nuestro país hasta nuestros días, nos permite percatarnos del éxito y de la necesidad de dicha intervención en un sector que ha ido cada vez a más, como lo refleja la importancia que en el producto interior bruto ostenta el turismo.

Corresponde precisamente a la iniciativa pública el dirigir, impulsar, fomentar y controlar el sector turístico, que es eminentemente privado, pero donde la maximización de beneficios, que repercute en nuestra balanza comercial, debe compensarse o limitarse mediante una planificación pública que evite la saturación turística, que ponga en peligro este sector económico. No cabe duda que esta planificación en un mundo globalizado como el que afecta al turismo debe hacerse por la Administración competente, pero sin olvidar la coordinación y cooperación con todas las Administraciones públicas implicadas, incluida la Comunidad Europea, y con los representantes de los intereses económicos y sociales.

Isabel González Ríos.
Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de
Málaga.

VELASCO SAN PEDRO, Luis Antonio (Coordinador): Derecho europeo de la competencia (*antitrust e intervenciones públicas*), Ed. Lex Nova-Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 2005, 725 págs.

1. Como advierte su coordinador, Luis Antonio VELASCO SAN PEDRO, en su presentación, el libro que es aquí objeto de reseña procura llenar un vacío editorial causado por la inexistencia de obras dedicadas al Derecho europeo de la competencia que no sean demasiado elementales o que, desde una perspectiva opuesta, no presenten un contenido excesivamente complejo para todos aquellos lectores (estudiosos o prácticos) deseosos de adquirir un grado suficiente de conocimiento sin tener que enfrentarse a la ardua tarea de consultar obras muy especializadas. Las palabras de Luis Antonio VELASCO SAN PEDRO resumen muy bien la pretensión del libro: “Por utilizar una terminología universitaria, no hemos querido escribir ni un Tratado, ni un Manual. Más bien estaríamos dentro de la tradición del Curso, útil tanto para el estudiante que quiere profundizar, como para el profesional que necesita una síntesis solvente” (pág. 7). Misión cumplida, si se nos permite utilizar esta expresión; la obra es a la vez una muy buena introducción al tema tratado y una abundante fuente de información y reflexión, en la que las cuestiones más relevantes son objeto de un detenido y riguroso análisis.