

El turismo, aspectos institucionales y actividad administrativa

Antonio Calonge Velázquez

Secretariado de Publicaciones e Intercambio.
Universidad de Valladolid, 2000. 214 pp.

○ turismo, enorme xerador de riquezas, emprego e intercambios culturais e sociais, especialmente en España, tivo, polo de agora, escaso reflexo en estudos dende un punto de vista xurídico público. Resulta paradoxal que sendo España un país claramente turístico, a doutrina xurídica prestáralle tan escasa atención a esta materia, máis aínda cando a intervención administrativa sobre o sector vén sendo intensa e ampla. A explicación quizais se atope na circunstancia de ser unha materia difícil, complexa, heteroxénea, multidisciplinar, cambiante e de difícil conceptualización xurídica. Así e todo, bótase en falta a existencia dunha propia disciplina que abarque o seu dereito, ó alcanzar esta carencia o propio dereito comunitario.

O turismo é unha materia moi pouco tratada polos xuristas ou, polo menos polos que se dedican ó dereito público. Así, o estudo da ordenación xurídica do turismo foi unha das materias máis esquecidas por parte da doutrina xurídico-administrativa, podéndose incluso afirmar que a ciencia xurídica si se ocupou de forma marxinal do fenómeno turístico.

O texto de Antonio Calonge Velázquez divídese en dúas partes claramente diferenciadas:

A primeira parte e baixo o epígrafe «Aspectos institucionales» divídese en catro capítulos. Afróntase o problema conceptual, e a pesar de ser coñecido por

todos o significado que o turismo ten, o seu concepto resulta escorregadizo e un ten a inquietante sensación de non acertar a explicar con exactitude e ata, tal vez, con corrección, o que todos con maior ou menor asiduidade practicamos. No capítulo I analízanse os termos que a normativa turística reitera unha e outra vez tratando de introducir ata onde resulta posible o necesario rigor conceptual. Abórdanse, neste sentido, por unha banda, os termos que se refiren ós aspectos subxectivos como son a empresa turística e o «usuario turístico» ou turista e, por outra, os que se refiren ó aspecto subxectivo, isto é, o turismo e a actividade turística.

A continuación, dentro dos aspectos xurídico-institucionais, estúdase a organización administrativa turística. A análise realízase, ademais, con perspectiva histórica para coñecer cal foi a evolución das estruturas organizativas turísticas en España.

En segundo lugar, resulta obrigado analiza-lo papel que sobre o turismo posúe cada unha das grandes instancias territoriais en que se estrutura actualmente o Estado, papel ou protagonismo que presenta, de forma clara, un importante factor de localización. Estúdase o sistema de distribución de competencias que opera na nosa Constitución e nos estatutos de autonomía sobre o turismo.

É tamén obrigado analiza-la ausencia dunha política propia que siga a Comunidade Europea nesta materia. A integración de España nunha organización supranacional como é a Unión Europea, é un fundamento sólido para analizar qué perspectivas se enxergan cando co Tratado da Unión Europea se recolleu dun xeito expreso esta materia como acción da Comunidade, por primeira vez no dereito orixinario.

A segunda parte denomínase «Actividad administrativa sobre el turismo» e comprende os capítulos quinto, sexto e sétimo. Está dedicada ó estudio da actividade que os poderes públicos desenvolven sobre o turismo, dado que o ámbito funcional vén dado polo propio texto constitucional cando ó referirse ás competencias que poderán asumir as comunidades autónomas alude de forma expresa á «promoción e ordenación do turismo» (artigo 148.1.18º).

A promoción foi a primeira e máis importante actividade que desenvolveu a Administración pública durante moitos anos en relación co turismo. A medida que se incrementou a importancia do turismo pasouse á súa ordenación, que se centra no réxime xurídico das empresas cualificadas como turísticas, xa que ó seren as que exercen de xeito predominante as actividades turísticas deben ser consideradas, sen dúbida, os máis importantes suxeitos na materia.

Finalmente, analízase o sector público que se desenvolveu en España, tanto no ámbito estatal coma autonómico. Así se estudia, polo que respecta ó sector turístico estatal, desde a primitiva Red de Establecimientos Turísticos propiedade do Estado ata a actual Sociedad Estatal Paradores de Turismo de España, co que a fuxida do dereito administrativo, ten a creación desta sociedade. E polo que se refire ó ámbito autonómico, son varias as comunidades autónomas que

teñen creado as súas propias sociedades públicas turísticas nalgúns casos só para promove-lo turismo da rexión, pero noutros con funcións que chegan á ordenación turística.

O turismo, como sinalou a profesora Gallardo Castillo, é un sector caracterizado, ante todo, pola falta de vocación de permanencia da súa normativa reguladora— as normas sucédense, derróganse e substitúense con extraordinaria frecuencia, pola súa grande variedade, e pola espontaneidade con que acontecen os cambios, por canto estes non se producen a posteriori das renovacións normativas, senón xustamente ó revés.

Por outra banda, estase a asistir en España, a un profundo cambio na política turística. Así, as comunidades autónomas tomaron consciencia do seu papel protagonista na materia e comezaron a dictar leis que pretenden ofrecer un tratamento unitario e sistemático da materia que revelan esta transformación. Non se pode esquecer que a Administración xeral do Estado elaborou o *Plan marco de competitividade do turismo español* (Plan FUTURES), que ten por finalidade facerlles fronte ós importantes cambios producidos no sector. Ó dispoñer as comunidades autónomas as principais competencias na materia, hai que se centrar na nova lexislación promulgada por elas.

O turismo é, máis ca un fenómeno xurídico, algo sociolóxico, económico, cultural e, incluso político. Quizais, por isto, o lexislador deuno sempre por sobreentendido e a penas se molestou en tratar de ofrecer unha definición que fixera comprensible para o xurista o fenómeno obxecto de normativa. Por outra parte, a súa regulamentación total supón estudar dende o dereito internacional ata as ordenanzas do máis variado tipo pasando polo dereito civil, o mercantil, o laboral, etc, é dicir, estamos en presenza dunha normativa de grande amplitude material. Hai, en efecto, normas directamente conectadas co turismo —normas turísticas, se así queremos denominalas—, pero son as menos e, ademais, moi variadas, abondosas e dispersas, por canto inciden en moitísimos aspectos, que se suceden, derróganse e substitúense con extraordinaria frecuencia e a ritmos sorprendentemente vertixinosos.

Máis aló das definicións técnicas que poidan ser empregadas para identificar diferentes compoñentes do turismo e comprende-la súa importancia sociolóxica, económica, cultural e política, no plano conceptual sobresaen dos elementos que denota a súa especificidade. O primeiro ten en conta a centralidade do turista, que coa súa actuación cando merca e utiliza bens e servicios cualifica estas actividades como turísticas. O segundo toma en consideración a importancia dos bens públicos, tanto no proceso de produción coma de consumo turístico, especialmente gracias á forza de atracción que a cotío exercen de seu sobre a demanda turística.

Por outra parte, moi poucas actividades humanas están en contacto tan directo co proceso de transformación e desenvolvemento das sociedades modernas coma o turismo. Máis ca un fenómeno de costumes ou un conxunto heteroxéneo de actividades económicas, o turismo impúxose en pouco máis de medio

século como elemento determinante na vida de millóns de cidadáns. O turismo evoluciona coa mellora das condicións de vida e de traballo ó tempo que é un elemento esencial delas e do seu resultado.

O lexislador que recolleu o termo na primeira norma que dictou sobre a materia: o Real decreto do 6 de outubro de 1905, sen embargo non o chegou a definir senón ata a Lei 48/1963, do 8 de xullo, de competencias turísticas –da que se escribiu que con elas «se inicia la historia del moderno Derecho Turístico español», xa que no seu preámbulo –tampouco, polo tanto, no seu articulado–, baixo a denominación de «fenómeno turístico», ofrécese a seguinte definición:

«Movimiento y estancia de personas fuera de su lugar habitual de trabajo o residencia, por motivos diferentes de los profesionales habituales en quien los realiza».

Despois desta lei, ningunha norma volverá tratar de ofrecer un concepto legal de turismo. As leis das comunidades autónomas dan por sobreentendido o termo, a constata-la dificultade da súa conceptualización ou categorización, así como a destaca-la súa importancia e transcendencia desde varias perspectivas, sobre todo a económica.

A dificultade de aprehensión xurídica, así como que se trata dun fenómeno máis sociolóxico, económico, cultural e político ca xurídico, impiden a súa conceptualización legal, salvo que se estableza unha definición tan ampla coma a comunmente aceptada por todos e proveniente da Organización Mundial de Turismo, segundo a cal o turismo comprende «as actividades desenvolvidas polas persoas no curso da súa viaxe e da súa estancia nun lugar situado fóra do seu contorno habitual durante un período consecutivo non superior a un ano, para os efectos de ocio, profesional ou doutro tipo».

Por tratarse o turismo dun fenómeno en extremo complexo e heteroxéneo, pode ser estudado baixo moitos aspectos e produce consecuencias en multitude de campos. Pode falarse do turismo como fenómeno sociolóxico, cultural, económico, político e igualmente son innegables as súas repercusións no mundo do dereito. E como acontece normalmente cos fenómenos que teñen unha incidencia importante na vida sociocultural, incluso política dun país, o turismo constitúe unha actividade regulamentada polo dereito, aínda que, en certa medida, se resiste á súa ordenación con normas xurídicas rixidas, e hai que situalo entre as actividades que ofrecen maiores dificultades para seren xuridificadas plenamente. Son varias as ramas do ordenamento xurídico que, aínda non de modo principal nin directo, teñen por obxecto o fenómeno turístico, ata o punto de que, quizais, debe falarse de «dereito turístico» para referirse ó conxunto de normas que directamente están relacionadas co fenómeno turístico.

Ninguén dubida da «administrativización crecente» –como escribiron hai anos os profesores Martín Mateo e Villar Palasi– do turismo; nin da súa importancia, dende moitos e variados aspectos; nin das consecuencias xurídicas de todo tipo que comporta. O turismo constitúe un campo fértil para a actuación da Administración pública. É máis, é posible que o turismo sexa un dos secto-

res da actividade económica máis fortemente intervidos pola Administración pública. Pero, non obstante, resulta aínda difícil falar con convicción da existencia dun dereito administrativo turístico como pode falarse dun dereito administrativo local ou urbanístico.

O feito de que un –por outro lado– non moi importante número de normas regulen moitas das manifestacións ou expresións do turismo non é argumento dabondo para falar da existencia dun dereito administrativo turístico. Por idéntica razón podería falarse dun dereito administrativo de cada un dos sectores de actuación da Administración pública, sen que iso lle supuxera nada á construción dogmática do dereito administrativo.

O denominado por algúns «dereito administrativo turístico» non é outra cousa, na opinión do autor, que outra parte do dereito administrativo especial, ó que cabe dedicarlle un capítulo propio nunha ordenación da Administración pública e o seu dereito, pero sen a autonomía que algún autor quere predicar porque as técnicas que precisa ou utiliza non difiren en nada das do ordenamento xurídico-administrativo xeral, non dá lugar a unha normatividade específica. ■

Enrique Diego Fernández Pérez

Bolseiro da EGAP