

## CRÓNICA DEL NACIMIENTO Y PRIMEROS PASOS DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS TURÍSTICOS EN LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA

OLGA HERRÁIZ SERRANO

*SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA AL SERVICIO DEL TURISMO: CLAVES PARA UNA ADECUADA INTEGRACIÓN DE LAS INICIATIVAS PÚBLICA Y PRIVADA. — III. LA EXPERIENCIA DE TRES COMUNIDADES AUTÓNOMAS: PAÍS VASCO, BALEARES Y VALENCIA ANTE EL RETO DE LA ORDENACIÓN TURÍSTICA. — IV. LA DIVERSIDAD DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS O DE LA POTENCIALIDAD DE ALGUNOS DE ELLOS EN PARTICULAR. — V. EPÍLOGO.*

### I.— INTRODUCCIÓN

Desde que, en el curso académico 1994-95 fuera incorporado a los estudios de Tercer Ciclo ofertados por la Universidad de Zaragoza un Programa de doctorado específico de Derecho Administrativo, los licenciados interesados hemos podido ver satisfechas las ganas de profundizar en una amplia variedad de materias de esta disciplina. Desde la potestad sancionatoria de la Administración al régimen jurídico de la contratación pública, pasando por temas que encajan en la parte especial de la asignatura como el Derecho de Aguas, el Derecho Ambiental<sup>1</sup>, los bienes públicos, la ordenación del crédito, etc., la oferta de cursos se ha caracterizado por un óptimo nivel de diversificación. A ello han contribuido sin duda los desvelos de los miembros que componen el Área de Derecho Administrativo de Zaragoza<sup>2</sup>, cuya iniciativa ha hecho posible, por ejemplo, la configuración de alguno de los cursos como auténticos seminarios, impartidos por profesores invitados, españoles o extranjeros, y abiertos a la participación de doctorandos de otras Universidades<sup>3</sup>.

1. En 1995, las reflexiones surgidas de uno de los cursos sobre la problemática medioambiental dio lugar a la monografía dirigida por F. LÓPEZ RAMÓN: *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, Ed. Kronos, Zaragoza.

2. Recompensados en 1995 con la calificación como "Programa de Calidad" por parte del Ministerio de Educación y Ciencia.

3. Nos referimos al curso "Derecho Administrativo comparado" que, dirigido durante dos años consecutivos por el profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN, contó con la participación como

Pues bien, en ese marco es donde un grupo de trabajo interesado por el examen del régimen jurídico del turismo ha puesto en marcha la iniciativa de la que ahora se da noticia. Nos referimos al denominado "Seminario de Estudios Turísticos" que, bajo la dirección de José TUDELA ARANDA, trae causa de los sucesivos cursos de doctorado que este profesor ha venido organizando para analizar la profusa intervención de la Administración sobre este sector tan importante de nuestra economía<sup>4</sup>. Concebido como un intercambio de experiencias entre el mundo universitario y los diversos operadores jurídicos que participan en la gestión del fenómeno turístico<sup>5</sup>, el Seminario se puso en marcha durante el pasado curso académico (1997-98), concentrando un sin par de actividades a lo largo de sus dos últimos trimestres. De hecho, aunque las reuniones y los trabajos en el seno de aquél habían comenzado antes, su inauguración formal no tuvo lugar hasta el 20 de enero de este año, en un acto celebrado en el Paraninfo de la Universidad de Zaragoza y con asistencia de las más ilustres autoridades de la ciudad, en el transcurso del cual el profesor F. LÓPEZ RAMÓN disertó sobre el tema "Turismo y Medio ambiente". Constituyó el punto de partida de un largo ciclo de conferencias que logró reunir a insignes especialistas en la materia y sobre el que daremos cuenta inmediateamente. No obstante, no podemos dejar de apuntar otras actuaciones que se enmarcan también en este Seminario, en el que se han constituido dos grupos de trabajo sobre temas específicos (el turismo rural y la proyección turística de la ciudad de Zaragoza), donde han tenido cabida representantes de distintas Corporaciones locales de la Comunidad Autónoma.

Con todo, al menos dos razones nos aconsejan centrar nuestra atención sobre las conferencias impartidas en el transcurso del Seminario y prescindir

docentes de F. MODERNE (Universidad de París I-Pantheon Sorbone), J.M. BAÑO LEÓN (Universidad de Valencia) y F. BENVENUTTI (Universidad de Venecia) en el curso académico 1995-96; así como L. TOLÍVAR ALAS (Universidad de Oviedo), C. MIGNONE (Universidad de Génova) y M. PRIEUR (Universidad de Limoges) en la convocatoria de 1996-97. Una buena síntesis de las conferencias a cargo de estos profesores puede verse en los trabajos de B. SETUÁIN MENDÍA: "Crónica sobre el curso *Problemas actuales del Derecho Ambiental*", en RAP 144 (1997), pp. 437-450; E. MOREU CARBONELL: "Liberalización de servicios y Derecho mortuario", en esta REVISTA núm. 10 (1997), pp. 599-603; y M.J. ANADÓN PÉREZ: "Crónica del Seminario impartido por el profesor Feliciano Benvenuti sobre *El nuevo ciudadano*", en esta REVISTA núm. 10 (1997), pp. 605-614, así como "Crónica de las conferencias impartidas por el profesor Michel Prieur en la Universidad de Zaragoza sobre los problemas actuales del Derecho Ambiental", en esta REVISTA núm. 11 (1997), pp. 531-546.

4. Fruto de uno de ellos es el volumen colectivo coordinado por el propio TUDELA ARANDA: *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, Diputación Provincial de Huesca, Huesca, 1997.

5. Buena prueba de ello ha sido la financiación del Seminario en este primer año de funcionamiento por el Ayuntamiento de Zaragoza, en el marco del Convenio OTRI núm. 980016 para la "Creación de un Seminario universitario de Estudios Turísticos".

del resto de iniciativas. En primer lugar, por sus propias características aquéllas han concentrado el mayor número de asistentes de todas las actividades, concitando el interés de personas en un principio ajenas a la problemática y análisis del turismo. Además, a efectos expositivos, la narración de contenidos de unas ponencias que podemos agrupar en torno a unas directrices gana en claridad y sistematicidad, facilitando la lectura. Por ambos motivos, en las páginas que siguen nos proponemos dar cuenta de algunas reflexiones y sugerencias lanzadas por nueve conferenciantes atraídos por la problemática turística, cada uno desde su propia especialidad o ámbito de trabajo. Como se ha apuntado, nos ha resultado muy útil identificar hasta tres líneas vertebradoras en torno a las cuales convergieron todas esas intervenciones y que utilizamos para estructurar esta crónica. A saber, público y privado en la gestión del sector turístico (II); un balance de la experiencia gestora de tres Comunidades Autónomas (III); y la consideración particularizada del enorme potencial turístico que revisten los elementos de nuestro patrimonio artístico, cultural e histórico (IV).

## II.— LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA AL SERVICIO DEL TURISMO: CLAVES PARA UNA ADECUADA INTEGRACIÓN DE LAS INICIATIVAS PÚBLICA Y PRIVADA

Agrupamos en este bloque temático las conferencias que estuvieron a cargo de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO y José BERMEJO VERA, ambos Catedráticos de Derecho Administrativo, así como de Carlos HORNO, Director General del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) y Eduardo FAYOS, Profesor Titular de Economía Aplicada y Director de Desarrollo de Recursos Humanos de la Organización Mundial del Turismo (OMT)<sup>6</sup>. Todos

6. No por ocioso resulta menos interesante recordar que la OMT es una organización internacional con sede en Madrid que, aunque no reviste la cualidad de organismo especializado de Naciones Unidas, sí contó con su impulso decisivo en los momentos fundacionales, concluyendo ambas después (1977) un acuerdo sobre relaciones (un análisis detallado del proceso de creación realizan, entre otros, J. CASTAÑEDA: "Une nouvelle méthode pour la création d'organismes internationaux: le cas récent de la UIOTT", en *Annuaire Française de Droit International (AFDI)* 1970, pp. 625 ss.; y L. KLEIN: "L'Organisation Mondiale du Tourisme", en AFDI 1974, pp. 659 ss.). En efecto, la adopción de los Estatutos de la OMT tuvo lugar a instancia de una resolución de la ONU del año 1969, en la que ésta recomendaba a los Estados transformar la entonces existente *Unión Internacional de Organismos Oficiales de Turismo* (de carácter no gubernamental y regida por el Derecho suizo) en una organización intergubernamental. Aquellos Estatutos entraron en vigor en 1974, suscribiéndose un año más tarde (el 10 de noviembre de 1975) el acuerdo de sede con España. Desde el punto de vista de su estructura orgánica, la OMT cuenta con una Asamblea General, un Consejo Ejecutivo y una Secretaría, como describe A.J. CASTELAR GIL: "Organización Mundial del Turismo. Origen, funcionamiento y fines", en *Estudios sobre el régimen jurídico...*, cit., pp. 255 ss.

ellos partieron de una premisa incontestable, la posición de España en el grupo de cabeza de las potencias turísticas mundiales, y coincidieron en subrayar la necesidad de alcanzar un punto de equilibrio respecto del reparto de papeles entre lo público y lo privado dentro del sector.

Acaso no sea baladí comenzar ponderando la veracidad de la primera afirmación. Así, de acuerdo con los datos ofrecidos por C. HORNO, nuestro país ocupa el tercer lugar del mundo en la escala de ingresos por turismo: 3,9 billones de pesetas en 1997 o, lo que es lo mismo, el 10,5% del PIB. Además, las perspectivas apuntan a un fortalecimiento de dicha posición habida cuenta el progresivo incremento (más de un 7% durante el mismo año de referencia) en el número de turistas que deciden visitarnos. Ahora bien, la contundencia aplastante de los datos no debiera inducirnos a engaño. Nos encontramos ante una industria tan boyante como vulnerable, tan exitosa en el momento presente como inerme frente a los más pequeños cambios que puedan acontecer en el futuro. La que pasa por ser la primera actividad productiva del mundo<sup>7</sup> afronta, pues, en España una nueva era, presidida por la innovación, la especialización y la capacidad para adaptarse a los gustos del consumidor o para lograr el bienestar de los actores turísticos. Lejos quedan ya la llamada etapa artesanal o el *boom* del turismo de masas de los años ochenta<sup>8</sup>. En su lugar se ha impuesto un nuevo paradigma, que E. FAYOS define por las características que presenta la demanda. Según él, a las puertas del siglo XXI, nos topamos con un turista más independiente y flexible, pero también más experimentado y exigente, un turista con altas expectativas, para el que han dejado de ser válidos los productos homogéneos que se venían ofertando y que reclama ante todo calidad. Por cuanto aquí interesa, a fin de afrontar estos nuevos retos que la industria turística tiene planteados, se discute precisamente cuál ha de ser

7. Según los datos de que dispone la OMT, en porcentaje del valor de las exportaciones mundiales, el turismo ocupa el primer lugar, por delante del crudo y los productos petrolíferos, del equipamiento electrónico y de la minería, que le siguen a la zaga. Por volumen de ingresos, aquel mueve una cifra equivalente al PIB global de la Alemania unificada más Japón. Los 25 millones de movimientos turísticos internacionales que se registraron en 1950 se habían multiplicado por seis en 1970, por once en 1980, alcanzando la marca de 459 en 1990. A su vez, se prevé que serán 702, nada menos, en el año 2000 y que bien pudiera llegarse al guarismo de los 1.018 millones de movimientos hacia el 2010.

8. Es la periodificación efectuada por E. FAYOS, quien sitúa la horquilla de la *era artesanal* del turismo entre 1950 y finales de la década de los setenta. Al *boom* que tuvo lugar inmediatamente después lo denomina *era fordiana*, caracterizada por mercados turísticos indiferenciados, la ausencia de criterios propios en el ciudadano que viaja, la masificación o la demanda, fundamentalmente, de sol y playa. Si el criterio de competencia y, por qué no decirlo, de competitividad durante esta segunda etapa estaba basado en los precios, a lo largo de la tercera y última, la llamada *nueva era*, se fundamenta en la innovación y en la segmentación, es decir, en la aptitud para ofrecer productos especializados nuevos.

el papel que corresponda a las Administraciones Públicas en ese nuevo horizonte en que el turismo haya logrado un adecuado marco de competitividad y, con carácter previo, qué tareas deben asumir y cuáles han de reservar al sector privado para que esta contingencia se haga realidad cuanto antes.

En una primera respuesta aproximativa, el mismo E. FAYOS renegó de los actuales criterios de reparto, que atribuyen a la iniciativa empresarial la política de producto y relegan a los entes públicos al reducido ámbito de la promoción turística. En su opinión, no sólo es factible, sino muy recomendable que ambos operadores colaboren estrechamente en cuanto suponga crear condiciones permanentes de rentabilidad para el turismo, sin olvidar tampoco el papel que puede desempeñar en ello el voluntariado. A juicio de C. HORNO, los desafíos que atañen particularmente a nuestro país y que requieren ese nuevo modelo de gestión basado en la cooperación son, cuando menos, la diversificación de la oferta, la reducción de la estacionalidad, la mejora de la formación, así como el aumento de la calidad y la eficiencia.

Por lo que respecta a la Administración del Estado, J. BERMEJO VERA reparó en que el papel más importante ha de corresponder al Instituto de Turismo de España<sup>9</sup>, sobre el que pesa la dirección de la política turística en estos momentos<sup>10</sup>. Con la perspectiva que dan los dos años transcurridos desde su creación, el Director General de TURESPAÑA por su parte reputó muy acertada la adscripción de este organismo al Ministerio de Economía y Hacienda,

9. El autor, que desde muy temprano se ocupó de los aspectos organizativos del sector como demuestra su trabajo "Administración pública y turismo", en REVL 223, 1984, especialmente pp. 220-226, recordó que TURESPAÑA es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, cuya estructura orgánica y funciones quedaron definidas en el RD 2615/1996, de 20 de diciembre. Por su significación, puede subrayarse que el Instituto explota y gestiona el Palacio de Congresos de Madrid y el Palacio de Congresos y Exposiciones de la Costa del Sol, además de controlar la Sociedad estatal de carácter mercantil "Paradores de Turismo de España", en la que se integra la Red de Paradores de Turismo. Además, el Instituto tiene oficinas abiertas por toda Europa (Lisboa, Roma, Milán, París, Munich, Berlín, Francfort, La Haya, Londres...), así como en EE.UU., Canadá, México, Argentina, Japón, etc.

10. Muy gráficamente, BERMEJO VERA resumía el desapoderamiento competencial del que parte el Estado en esta materia con un "lo que se abandonó por la puerta se ha acabado recogiendo por la ventana". Así y a pesar de que, al amparo del art. 148.1.18ª, todas las Comunidades Autónomas asumieron como competencia exclusiva la "promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial", obvio es decir que nos encontramos ante un título concurrente con otros muchos en favor del Estado. Evidentemente, no son posibles determinadas manifestaciones turísticas sin transporte, lo mismo que todas ellas forman parte de una economía cuya planificación corresponde a aquel coordinar. Aun con todo, el profesor BERMEJO se mostró muy crítico con el reparto de funciones sobre el turismo que deriva del bloque de la constitucionalidad, entendiendo que debiera haberse reservado un papel más activo al Estado, atribuyéndole al menos, directamente, la coordinación de todo el sector.

y que se hubiera desechado la idea de instituir una cartera específica para estos temas. En opinión de C. HORNO, se trataba de una declaración de principios de que sobre el turismo es mucho más fructífero actuar por medio de políticas horizontales. A mayor abundamiento, él mismo defendió que la adscripción concreta fuera hecha a una Secretaría de Estado encargada de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que tantas y tan valiosas cosas pueden hacer por el progreso del sector<sup>11</sup>. En una panorámica general, HORNO recondujo a cinco las acciones con las que el Instituto colabora en promocionar a España como destino turístico. En primer lugar, realiza análisis de mercado, sondeos y prospecciones a fin de asesorar adecuadamente a los agentes privados. Además, lleva a cabo tareas de promoción y comunicación, basadas en una publicidad e informaciones veraces. El Instituto también apoya la comercialización de productos turísticos españoles, tales como el Camino de Santiago, la España verde o los Pirineos. Finalmente, las dos últimas acciones consisten en identificar oportunidades de inversión para favorecer la internacionalización de las empresas de turismo nacionales, y en formar expertos sobre estos temas<sup>12</sup>. Pues bien, todas las tareas anteriores se están realizando en colaboración con asociaciones, *touroperedores* y demás agentes de la iniciativa privada.

Conectando así con las reflexiones y opiniones vertidas por S. MARTÍN-RETORTILLO, también en la esfera turística debe reclamarse una revalorización de lo público, sin que ello suponga el más mínimo desdoro para cuantas entidades intervinientes no participan de dicha naturaleza. En opinión ponderada del autor, sencillamente no es buena la mitificación de que en los últimos años han sido objeto los procesos privatizadores, por la misma razón que cree inapropiada una exaltación de lo individual frente a lo colectivo. En una línea conforme con sus últimos trabajos<sup>13</sup>, MARTÍN-RETORTILLO estimó que ha de considerarse accesoria la forma en que se presten determinados servicios turísticos a los ciudadanos, siempre y cuando se les garantice un determinado nivel de calidad, así como la universalidad e igualdad en el acceso.

11. El nombre completo es Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa, donde radica la Dirección General de Turismo. El susodicho Secretario de Estado asume la Presidencia de TURESPAÑA.

12. Repárese en que, para sacar adelante esas cinco acciones que dan lugar al llamado Plan de Apoyo a la Comercialización Turística, el presupuesto de TURESPAÑA rondó los 14.325 millones de pesetas en 1997.

13. Véase, por todos, el titulado "Reflexiones sobre las privatizaciones", en RAP 144, 1997, pp. 7 ss.

### III. — LA EXPERIENCIA DE TRES COMUNIDADES AUTÓNOMAS: PAÍS VASCO, BALEARES Y VALENCIA ANTE EL RETO DE LA ORDENACIÓN TURÍSTICA

Javier BLANCO HERRÁIZ (Viceconsejero de Turismo del Gobierno vasco y Letrado del Parlamento de esta Comunidad), Avelino BLASCO (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Baleares) y David BLANQUER (Profesor Titular de esta misma disciplina en la Universidad de Castellón) tomaron parte en el Seminario para exponer algunas de las notas que caracterizan el modelo turístico de sus respectivas Comunidades Autónomas. Como es de sobras conocido, las tres reciben importantes flujos de visitantes, aunque los que acuden anualmente a cada una de ellas sean muy heterogéneos y dispares. Poco o nada se parece el retrato-robot que podríamos trazar del turista en cualquiera de las islas Baleares al que presenta el viajero que se acerca hasta el País Vasco por tomar un ejemplo<sup>14</sup>; pero las diferencias hacen más interesante el conocimiento de las diversas políticas puestas en marcha por los gobiernos autonómicos. La disímil realidad geográfica, económica, socio-cultural incluso, de la que forzosamente han de partir les ha obligado también a incidir de modo muy especial en alguno de los aspectos más faltos de corrección desde los poderes públicos, confirmando con ello que éstos tienen reservado un papel relevante en la materia y que se hace imprescindible que sigan colaborando activamente con los agentes privados para lograr óptimos resultados.

Comenzando por la experiencia turística del País Vasco, que J. BLANCO gusta de llamar "integral" a fin de subrayar que la Administración autonómica trata de atender a todos los elementos que rodean y conforman el fenómeno del turismo, observamos que se ajusta perfectamente a la premisa que acabamos de exponer. En efecto, el Gobierno vasco, consciente de la situación política que ha vivido la Comunidad y asumiendo que el problema de la barbarie terrorista podía dañar su imagen como destino placentero de vacaciones,

14. De acuerdo con el "Informe de gastos de los turistas alojados en hoteles de la Comunidad Autónoma del País Vasco" correspondiente al año 1996, el visitante tipo se correspondía con el siguiente perfil: "hombre, que viaja solo o con pareja, procedente de otras Comunidades Autónomas, principalmente de Madrid o Cataluña, desplazado en coche, con una edad próxima a los 35 años, que tiene estudios superiores y permanece en este destino un promedio de 3 días, por motivos profesionales o de ocio en verano y por razones profesionales fuera de esta estación" (cfr. la p. 36 del citado Informe, elaborado por el gobierno autonómico). En cambio, por lo que respecta a las Islas Baleares y según datos ofrecidos por el mismo Parlamento autonómico (los extraemos de los *Criterios generales del Plan de Ordenación de la Oferta Turística*, que fueron aprobados por ese órgano y publicados en el BOCAIB de 30 de marzo de 1989), conviven un turismo de alto *standing* o de élite, frecuentemente extranjero, con otro de bajo poder adquisitivo y gasto reducido, pero ambos obedecen a móviles vacacionales o de ocio.

no ha reparado en medios ni escatimado esfuerzos para romper la injusta asociación que, por desconocimiento las más de las veces, algunos venían estableciendo automáticamente entre este territorio y la violencia<sup>15</sup>. Cumplida prueba de que el modelo implantado se escora por el lado de la promoción son las múltiples actuaciones emprendidas con el propósito de dar a conocer sus atractivos turísticos, entre otras la oferta de un sistema de información a través de Internet o la campaña publicitaria presidida por el *slogan* "País Vasco: ven y cuéntalo". Insertas en un Plan trienal de promoción del turismo en la Comunidad<sup>16</sup>, son acciones que están sirviendo para impulsar otras políticas sectoriales<sup>17</sup>, ya directas o indirectas, al sentar las bases que facilitan la ordenación de todo el sector turístico<sup>18</sup>.

En contrapartida, la gran aportación que se atribuye al modelo turístico balear, en palabras de A. BLASCO, no reside tanto en la perspectiva promotora de los desplazamientos culturales y de ocio cuanto en la regulación de la oferta de alojamientos para el visitante, habida cuenta las limitadas posibili-

15. Entre la colección de informes y documentos estudiados para la aprobación del llamado *Plan de Promoción del Turismo en el País Vasco (1996-1998)*, figuraba un listado de estrategias básicas. Por cuanto ahora interesa, podemos destacar las que figuraban en primer y segundo lugar respectivamente, pues alentaban a "desarrollar entre todos los agentes públicos y privados una imagen que resalte los valores positivos del País —su gente, su hospitalidad y su forma de vivir— como un instrumento frente a la imagen recurrente de violencia y conflicto", además de a "establecer de forma unificada un compromiso de todo el sector para informar y sensibilizar al pueblo vasco y al conjunto de las instituciones del país de la importancia del Turismo como motor de transformación económica y social y de normalización".

16. El Pleno del Consejo Consultivo de Turismo del País Vasco, de conformidad con lo establecido en el art. 5.2 b) del Decreto 80/1992, de 31 de marzo, en su reunión del día 22 de marzo de 1995 adoptó por unanimidad la constitución de una *Ponencia Técnica sobre Promoción Turística*. Tomaron parte en ella trece personas procedentes de asociaciones empresariales de hostelería, oficinas de turismo, agencias de viaje, así como representantes de las Administraciones foral y local, que redactaron un *Plan Estratégico Básico de Promoción del Turismo en la Comunidad*, definitivamente aprobado por el Consejo Consultivo el día 1 de julio de 1996. El Plan tiene un horizonte temporal corto, de tres años, y se centra como marco de análisis en el eje de turismo vacacional o de ocio corto, con especial incidencia en un área geográfica de hasta 500 kilómetros desde el País Vasco.

17. El caso más claro quizá sea el de la política de producto, pues una buena labor de promoción facilita la conversión en *recurso turístico* de los más variados elementos del patrimonio de un pueblo. En una de las guías que se han elaborado bajo la campaña "País Vasco: ven y cuéntalo", se publicitan como atractivos turísticos todas las instalaciones que revisten interés técnico e industrial, o lo que es lo mismo, fábricas, astilleros, mercados, talleres, ferrerías, hornos, etc.

18. Sobre el carácter primordial que tiene la actividad de promoción para potenciar racionalmente el desarrollo turístico, pueden verse C. RUIZ DEL CASTILLO: "Aspectos socio-legales y administrativos del turismo", en REVL 143, 1965, pp. 644 y 645; y O. HERRÁIZ SERRANO: "Apuntes descriptivos de los aspectos fundamentales de la legislación preconstitucional en materia turística", en *Estudios sobre el régimen jurídico...*, cit., pp. 51-60.

dades de crecimiento urbanístico que derivan de la condición insular. En particular, la legislación de esta Comunidad Autónoma ha introducido lo que se conoce como "ratio turística", expresión que alude a la superficie mínima que debe dedicarse por cada plaza hotelera autorizada. Con este concepto, se ha pretendido poner fin al modelo de edificios compactos, construidos al amparo de una normativa más laxa, que no imponía sino unas dimensiones para cada habitación según la categoría del alojamiento, pero que no obligaba a destinar una determinada porción de solar a otras dependencias afectas al disfrute del cliente. Además, con el paso del tiempo, el Gobierno balear ha ido incrementando la *ratio* fijada inicialmente, endureciendo de ese modo los requisitos para la obtención de las licencias de establecimiento. Así, la proporción de 30 metros cuadrados de suelo edificable por plaza hotelera, que prescribió el D. 30/1984, de 10 de mayo, se duplicó a consecuencia de la aprobación del D. 103/1987, de 22 de octubre, más tarde convertido en la Ley autonómica 7/1988, de 1 de junio<sup>19</sup>. En la actualidad, los instrumentos insulares de planeamiento sobre los que gira buena parte de esta política (cuyo nombre completo es el de Planes Directores Sectoriales de Ordenación de la Oferta Turística, aunque se conocen por las siglas POOT) mantienen, cuando no incrementan ligeramente, la exigencia de esos 60 metros cuadrados, de manera que la fracción de éstos no dedicada a la edificación debe destinarse a zonas ajardinadas e instalaciones deportivas o recreativas a fin de procurar un mayor *esponjamiento* de las construcciones hoteleras. Finalmente, debemos dar cuenta de la última medida adoptada con el propósito de limitar la oferta de alojamientos, a la que ya se le conoce como *moratoria turística*. Aprobada por el D. 9/1998, de 23 de enero, su filosofía va más allá de la que había inspirado las disposiciones anteriores pues, lejos de conformarse con asegurar la disponibilidad de una superficie mínima para cada nueva plaza que pudiera llegar a autorizarse, niega esta misma posibilidad si no se produce a costa de amortizar plazas que merezcan la calificación de obsoletas. El incremento limitado en el número de establecimientos turísticos pretende ser sustituido por un crecimiento cero, sin que ello entorpezca la renovación y la modernización de las infraestructuras.

Examinados someramente los modelos de gestión turística vasco y balear, cuyo común denominador podría sintetizarse en que los gobiernos autonó-

19. A pesar de que la Ley, que se proclamaba de medidas transitorias, ha sido sustituida en Mallorca, Ibiza y Formentera una vez aprobados los Planes respectivos de Ordenación de la Oferta Turística (POOT), sigue vigente en Menorca por carecer todavía de este instrumento planificador. Entrando en el contenido dispositivo de aquella, sólo está permitida una rebaja en la *ratio* de los 60 metros cuadrados de suelo edificable por plaza albergada tratándose de establecimientos hoteleros obsoletos que, tras ser dados de baja turística y demolidos, sean sustituidos por nuevos hoteles o ciudades de vacaciones de una categoría mínima (art. 8.1).

micos han hecho especial hincapié en el flanco que ofrecía mayor debilidad por las peculiaridades intrínsecas de cada Comunidad, acaso sea el modelo valenciano, como se recordará el tercero del que se dio noticia en el Seminario, el que ha comportado un uso más equilibrado de todos los instrumentos puestos a disposición de las Administraciones públicas. Por esa razón, de la exposición que corrió a cargo de D. BLANQUER sobre la legislación de turismo dictada por la Comunidad valenciana y singularmente sobre la Ley aprobada el 21 de mayo de este mismo año, lo más llamativo no fueron las técnicas que aquélla ha ido ensayando para la ordenación de las actividades, las profesiones y los espacios turísticos (autorizaciones, garantías o planes fundamentalmente), ni los mecanismos con que se fomenta la imagen de este territorio como destino vacacional o se disciplina la prestación de servicios a los usuarios<sup>20</sup>. Al contrario, el aspecto más relevante que merece ser destacado aquí fue la denuncia de ciertas queiebras del principio de legalidad o de las reglas de distribución de competencias que, a juicio de BLANQUER, pueden encontrarse en la normativa para la regulación del sector turístico. Citó, entre otros, los siguientes ejemplos: en primer lugar, el Reglamento valenciano de Agencias de Viajes, de 11 de febrero de 1997, contiene una exclusiva en favor de estas entidades para la realización de ciertas actividades, vulnerando la reserva material de Ley a que nuestro ordenamiento condiciona las intervenciones sobre el ejercicio de la libertad de empresa (arts. 38 y 53.1 CE). Este mismo vicio imputó al Reglamento de Guías Turísticas aprobado el 25 de marzo de 1996, pues, careciendo de cobertura legal, impide el cumplimiento de determinadas funciones por personas distintas de estos profesionales. Todavía podríamos enunciar otro ejemplo con el que el ponente quiso reflexionar sobre la inobservancia en ocasiones de las reglas de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En su opinión, no tiene justificación alguna que éstas impongan la celebración de contratos mercantiles (pólizas de seguro) o la prestación de garantías (fianzas) para permitir establecerse a algunas empresas turísticas cuando el art. 149.1 CE, en sus reglas 6ª y 8ª, ha reservado al Estado la legislación mercantil y civil respectivamente. A propósito de esta cuestión, sin embargo, no todos los participantes en el Seminario estuvieron de acuerdo con la tesis inicialmente expuesta por BLANQUER, destacándose la opinión contraria de F. LÓPEZ RAMÓN, que introdujo unas matizaciones con las que aquél a la postre estuvo de acuerdo. Para LÓPEZ RAMÓN, una cosa es regular las características de una institución civil o mercantil y otra muy distinta, hacer uso de éstas en la normativa secto-

20. Hace ya tres lustros, el profesor BERMEJO VERA caracterizó la acción administrativa en el sector turístico por la *diversidad e invariabilidad de las técnicas de intervención*. Cfr. su trabajo "Administración pública...", *cit.*, p. 226.

rial. Tanto es así que, si bien la primera tarea compete en exclusiva a los órganos estatales, ningún obstáculo empece para que las Comunidades Autónomas utilicen aquellas instituciones en las disposiciones que aprueben, siempre que lo hagan sin modificar ni modular su contenido conforme a la regulación estatal. Lo anterior no es óbice para constatar con BLANQUER que la materia turística es un ejemplo paradigmático de la corriente publicadora que arrastra al Derecho privado, como contrapunto a otro fenómeno que nos resulta más familiar, cual es la huida del Derecho Administrativo.

#### IV.— LA DIVERSIDAD DE LOS RECURSOS TURÍSTICOS O DE LA POTENCIALIDAD DE ALGUNOS DE ELLOS EN PARTICULAR

En otro orden de cosas, Manuel GARCÍA GUATAS, Profesor Titular de Historia del Arte de la Universidad de Zaragoza y Jesús María RAMÍREZ SÁNCHEZ, abogado en ejercicio, nos propusieron a los participantes del Seminario tomar en consideración la enorme potencialidad que, como atractivo turístico, reviste la mayor parte de nuestras riquezas monumentales y paisajísticas. Centrando sus reflexiones respectivamente en el Alto Aragón y la ribera navarra, los dos ponentes coincidieron en subrayar la extraordinaria ambigüedad y amplitud semántica de la expresión "recurso turístico", en la que parecen tener cabida todo tipo de bienes que, por una u otra causa, sean susceptibles de atraer flujos de visitantes<sup>21</sup>. A fin de sortear este inconveniente, GARCÍA GUATAS clasificó los recursos potenciales del Alto Aragón en humanos, naturales, culturales y artísticos, haciendo después un pormenorizado repaso por cada una de esas categorías e identificando algunas de sus manifestaciones<sup>22</sup>. Precisamente al hilo de la enumeración de aquellos bienes de la

21. De hecho, solamente tres de las ocho Comunidades que a día de hoy cuentan con una ley general para la ordenación y promoción del turismo se han atrevido a definir qué debe entenderse por recurso turístico, recogiendo una noción sumamente descriptiva, que gira en torno a un par de conceptos jurídicos indeterminados. Así, reuniendo las notas exigidas en los arts. 2.3 de la Ley del Parlamento vasco 6/1994, de 16 de marzo; 2.2 de la Ley extremeña 2/1997, de 20 de marzo, y 5.2 de la Ley gallega 9/1997, de 21 de agosto, tienen la consideración de recursos turísticos cualquier clase de bienes (materiales o inmateriales, naturales o no), acontecimientos u obras del ingenio humano que, por su naturaleza o circunstancias, son capaces ya de generar movimientos de personas, ya de provocar de modo directo o indirecto actividades turísticas. Es evidente que, con arreglo a la definición transcrita, desde un monumento hasta un espacio natural, pasando por un establecimiento hotelero o una delicia gastronómica, prácticamente todas las cosas podrían ser reputadas recursos de interés turístico, lo cual nos evoca la relatividad que necesariamente habrá de presidir la acción ordenadora de las Administraciones públicas.

22. Dando por supuesta la bondad del capital humano de estas tierras, el profesor GARCÍA GUATAS citó los paisajes agrícolas y ganaderos que todavía perviven en ciertos pueblos oscenses como muestra de los recursos naturales, a la par que resaltó los Festivales de los Pirineos (anualmente celebrados en Jaca) u otras actividades musicales celebradas a lo largo del tramo aragonés del Camino de Santiago entre las manifestaciones culturales que atraen al turismo. Por su parte,

zona que, formando parte de nuestro patrimonio cultural, merecerían la estimación como recursos turísticos sin ningún género de dudas, sobresale una propuesta interesante del autor. A su juicio, la promoción turística es un campo abonado para la intervención de las corporaciones locales, pero no sólo de las provincias y municipios, sino muy especialmente de las mancomunidades, de quienes reclamó un papel protagonista dadas las peculiares características del asentamiento poblacional en el ámbito geográfico al que se estaba refiriendo<sup>23</sup>.

En la misma línea cabe inscribir las palabras de J.M. RAMÍREZ, que reivindicando igualmente la labor que puede desplegarse desde la esfera local, alabó las virtudes de una iniciativa puesta en marcha por un consorcio de municipios navarros y que se ha traducido en la edición de una guía turística. Efectivamente, con el título "Rutas por la ribera navarra", este libro es el primer fruto que ve la luz dentro de un plan mucho más ambicioso al objeto de ir trazando estrategias para el desarrollo del enclave. Como una de ellas consistía en la creación y debida señalización de unos itinerarios escogidos para divulgar los atractivos de la zona fuera de la Comunidad Autónoma, la Comisión de Turismo del consorcio, que agrupa a todos los municipios allí localizados (treinta y cuatro nada menos), a cuatro concejos y a una serie de agentes sociales<sup>24</sup>, puso manos a la obra en la publicación de un inventario ilustrado

---

entre los recursos artísticos con que se cuenta, no dudó en recordar algunos de los inmuebles que han sido declarados Monumentos o Conjuntos Históricos, los castillos y museos que jalonan las provincias de Zaragoza y Huesca, así como el amplio catálogo de ermitas, santuarios y ruinas diversas. Particular potencialidad turística advirtió el ponente en los parques culturales, figura que ha sido objeto de regulación por la Ley aragonesa 12/1997, de 3 de diciembre. Si nos atenemos a su art. 13, el Plan de todo Parque Cultural debe tener como objetivo, entre otros: "la promoción del turismo cultural y rural", correspondiendo al Gerente que hubiese sido nombrado fomentar *los alojamientos de turismo rural* (art. 22 h) o "la construcción y mantenimiento de senderos, recorridos naturalísticos, culturales y paisajísticos, así como la recuperación y puesta en valor de las vías tradicionales de comunicación" (art. 22 i). Las implicaciones con las actividades turísticas al aire libre y en plena naturaleza saltan, pues, a la vista.

23. Sugirió que las mancomunidades diseñasen rutas turísticas menores, organizando el régimen de visitas a los puntos más atractivos de los itinerarios. A título meramente enunciativo, propuso las tres siguientes: Bolea, Loarre, Ayerbe y el embalse de La Tranquera; Monflorite, Novales y Pertusa; y finalmente, una ruta a través de la pintura gótica por Barluenga, Foces, Liesa, Casbas y Bierge. Con carácter general, había abundado en la misma idea J. TUDELA ARANDA: "Régimen local y turismo. Marco legal", en *Estudios sobre el régimen jurídico...*, cit., especialmente pp. 215-218, donde afirma que "si los ayuntamientos por sí solos no pueden cambiar el que ha sido modelo turístico tradicional, sí pueden y deben convertirse en uno de los principales soportes de la nueva política turística".

24. Nos referimos al consorcio EDER o consorcio para las Estrategias de Desarrollo de la Ribera de Navarra, del que forman parte los Ayuntamientos de Ablitas, Arguedas, Azagra, Barias, Buñuel, Cabanillas, Cadreita, Caparroso, Carcastillo, Cascante, Castejón, Cintruénigo, Corella, Cortes, Falces, Fitero, Fontellas, Funes, Fustiñana, Marcilla, Mélida, Milagro, Monteagudo, Murchante, Murillo el Cuende, Murillo el Fruto, Peralta, Ribaforada, San Adrián, Santacara, Tudela, Tulebras, Valtierra y Villafranca. Además, se han unido los concejos de Figarol, Rada y Traibuenas.

de recursos<sup>25</sup>. La experiencia no ha podido resultar más enriquecedora para los técnicos y profesionales participantes ni más aleccionadora para otras Administraciones públicas. La imaginación se ha mostrado siempre capaz de suplir algunas de las más importantes deficiencias, así como de rentabilizar al máximo cuantos medios estén a nuestro alcance en un momento dado. Lo único que resta es esperar que los municipios afectados acometan pronto las labores de señalización sobre el terreno de aquellos recursos turísticos que la guía está ofertando al viajero, lo cual se nos antoja una diminuta inversión en comparación con las ganancias que puede reportarles a largo plazo.

## V.— EPÍLOGO

Habiendo relatado algunas de las actividades desplegadas a lo largo del último año por el Seminario de Estudios Turísticos puesto en marcha en la Universidad de Zaragoza, la mejor noticia que puede darse es que sus miembros ya se encuentran preparando la segunda edición. Al gran interés que suscita el análisis de la problemática turística entre los más diversos especialistas como consecuencia de su carácter interdisciplinar, se ha de unir, si tenemos en cuenta que aquella iniciativa surge de una Facultad de Derecho, la casi total ausencia de trabajos desde la perspectiva jurídica, reto al que pocos van a poder resistirse. Aun a riesgo de ofrecer una mera orientación o de que lo anunciado acabe desvirtuándose y recibiendo una configuración distinta, para el próximo año se espera celebrar unas jornadas que puedan congregarse por espacio de un par de días a los ponentes que hayan aceptado participar. A diferencia pues de lo acontecido en el curso académico 1997-98, no sólo se concentrarían en una semana las conferencias que forman el núcleo duro del Seminario, sino que además se proyecta elegir un tema específico sobre el que puedan reflexionar y dar sus opiniones todos los intervinientes. La forma en

---

25. Aunque en un primer momento los miembros de la Comisión técnica encargada pensaron incluir en esta guía seis itinerarios histórico-artísticos, nueve llamados naturalísticos y tres etnográficos o culturales, el resultado final ha sido de cuatro itinerarios enmarcados en el primer bloque (la ruta de los Monasterios del Císter, la ruta por el románico y el gótico, la ruta por el renacimiento y la ruta por el barroco), siete recorridos ambientales o naturalísticos, identificados por los nombres de las bellezas paisajísticas a visitar (a saber, Sotos del Ebro, los humedales de la ribera, el Macizo mágico de las Roscas, Peñalén, las caídas del Aragón, el vedado de Eguaras y las Bardenas Reales), así como cuatro itinerarios etnográficos y culturales (denominados un tanto metafóricamente "el viaje por los grandes canales del riego", "la acequia del llano y río Las Minas", "de fiestas por la ribera" y "de la huerta a la mesa", en clara alusión éste último a la rica gastronomía de la zona). La edición de la guía ha corrido a cargo del propio consorcio, que ha destinado al efecto fondos recibidos de la Unión Europea, y del Gobierno de la Comunidad Foral.

que presumiblemente tendrán engarce en las jornadas los estudios que, durante el resto del tiempo, hayan realizado los grupos permanentes de trabajo insertos en el Seminario será la de comunicaciones, en la medida en que la temática abordada coincida con la escogida para aquéllas. No resta sino augurar que todas estos propósitos se cumplan en los próximos meses y que una iniciativa como la que hemos querido describir aquí tenga continuidad y acabe por consolidarse, a fin de llenar una nada desdeñable laguna de nuestros conocimientos.

## CRÓNICA DEL CURSO "DEMOCRACIA REGIONAL Y LOCAL EN EUROPA: CONCLUSIONES DEL GRUPO DE EXPERTOS DEL COMITÉ EUROPEO DE REGIONES"\*

M.<sup>a</sup> JOSÉ ANADÓN

*SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. EL COMITÉ DE REGIONES DESDE LA PERSPECTIVA DEL GOBIERNO VASCO. — III. EL REGIONALISMO VISTO DESDE LA TEORÍA GEOPOLÍTICA Y LA ECONOMÍA. — IV. LAS EXPERIENCIAS CONCRETAS EN ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS: PAÍSES ESCANDINAVOS, REINO UNIDO, EUROPA DEL SUR (ITALIA, GRECIA, PORTUGAL, ESPAÑA), FRANCIA, ALEMANIA, AUSTRIA, HOLANDA Y BÉLGICA. — V. VALORACIÓN FINAL.*

### I.— INTRODUCCIÓN

Europa vive desde hace algunas décadas dos procesos paralelos, la integración supranacional y la descentralización política, en los que algunos han visto el modo de arrebatar a los Estados el monopolio del protagonismo.<sup>1</sup> A partir de 1988, la política regional comunitaria ha experimentado un desarrollo importante. En esta línea, los actores territoriales infraestatales tienden a capitalizar sus recursos y a colmar sus carencias mediante la innovación institucional en el seno de la Unión Europea. Y en este proceso se ha puesto de relieve que no todas las Regiones están en las mismas condiciones de disponer de recursos institucionales y financieros y de la voluntad política necesaria. Lo que hasta ahora parece evidente es que el Comité Europeo de Regiones no ha

\* Dicho curso tuvo lugar en San Sebastián los días 9, 10 y 11 de julio de 1998 en el marco de los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco.

1. Más allá de los avances institucionales, la fórmula de la Europa de las Regiones aparece firmemente en 1962 con ocasión de una intervención de Denis DE ROUGEMONT en un coloquio organizado en Aix-en-Provence. En 1963, Guy HERAUD, profesor de Derecho en la Universidad de Estrasburgo, publicó *L'Europe des ethnies*. Al tema se le dió pronto forma en el curso de las reuniones de un grupo de trabajo dirigido por Denis DE ROUGEMONT en Ginebra, en el Centro Europeo de la Cultura y en el Instituto de Estudios Europeos, entre 1965 y 1967, dando lugar a una publicación pionera titulada *Naissance de l'Europe des régions*. (François SAINT-OUEN, *L'Europe en bref. L'Europe des régions*, Centre Européen de la Culture, 1995, pp.33-34).