

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE TURISMO

ALFONSO SALGADO CASTRO

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. LOS TRABAJOS PARLAMENTARIOS DE LAS CORTES CONSTITUYENTES. — III. LA DEFINICIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A TRAVÉS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. — IV. LOS TRASPASOS DE SERVICIOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. — V. OTROS PODERES PÚBLICOS CON COMPETENCIAS TURÍSTICAS.

1.- INTRODUCCIÓN

El fenómeno turístico comienza a tener consistencia en nuestro país a partir de 1950, una vez se entra en la etapa de recuperación tras la Segunda Guerra mundial. Ahora bien, no podemos pensar que el turismo comienza en esa fecha. El mundo antiguo conoció fenómenos similares a lo que hoy conocemos como turismo —visitas a santuarios, localidades termales o ciudades de vacaciones como Pompeya—, aunque realmente faltaban los elementos configuradores —en los que no voy a entrar aquí— para poder calificar los movimientos de viajeros de otras épocas como migración turística (1).

Con la aparición del Estado Liberal en el pasado siglo la iniciativa en el sector que retrospectivamente podemos hoy denominar como turístico quedaba, como todo lo demás, en manos de los particulares. Sin embargo con el comienzo del siglo XX se empieza a cobrar conciencia de las posibilidades económicas del movimiento turístico y se aprueba el Real Decreto de 6 de octubre de 1905 que crea la Comisión Nacional para el fomento del turismo; en 1911 aparece la Comisaría Regia y en 1928 se funda el Patronato Nacional de Turismo, hasta que en 1951 se crea el Ministerio de Información y Turismo que durante muchos y muy importantes años, ya que van a ser los del vertiginoso crecimiento

(1) En España nos encontramos con regulación ya antigua para esos movimientos de viajeros: así una norma de los reyes Católicos de 1480 disponía que por los alcaldes, justicias y regidores, se tasasen los precios de los mesones; otra de 1500 ordenaba la visita a ciertos establecimientos para que los caminantes fuesen bien acogidos y aposentados, etc.

turístico en nuestro país, va a ser el que elabore las normas para la regulación de este sector.

Por fin, el artículo 148.1.18 de la Constitución española dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de «promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial». Por otro lado, el artículo 149 del mismo texto fundamental no reserva al Estado ninguna atribución directa sobre el turismo. Ahora bien, estas expresiones no deben llevarnos a engaño, ya que la Administración estatal va a intervenir de forma más o menos intensa sobre el turismo; esta intervención en realidad, y con carácter general, no va a suponer una injerencia en competencias propias de los entes territoriales, sino que es una consecuencia inevitable del carácter interdisciplinar del turismo.

Efectivamente, el turismo no es un elemento simple, sino que se trata de un concepto nutrido por un conjunto de componentes muy diversos como son la ordenación del territorio, la planificación económica, el ocio, el urbanismo, el control de las costas, la vivienda, etc. Esta idea es algo que debe quedar claro antes de abordar cualquier lectura sobre el tema. Es cierto que todos sabemos «intuitivamente» qué es el turismo; sin embargo, si damos un paso más la razón nos informa de que son las condiciones creadas por todas las demás actividades de los seres humanos, bien en forma particular bien a través de las Administraciones Públicas, las que van a generar el «turismo», que no es más que la atracción hacia un determinado lugar de un conjunto de personas que tienen la intención de disfrutar de su tiempo de ocio.

En este sentido el turismo es una actividad humana con una configuración muy específica, ya que se trata de una serie de acciones que se definen por su contenido intencional: es turista el que disfruta de su tiempo de ocio fuera de su residencia habitual. El turismo así no es más que una manifestación de la huida del propio entorno, con el objeto de la realización del propio ser.

Aclarada ya esta idea del turismo, los distintos territorios deben hacer atractivo el entorno para provocar la afluencia de personas desde otros ámbitos o territorios. Todas las actividades que realizan los particulares y los entes públicos encaminadas a este objetivo van a incidir de forma más o menos directa sobre el turismo, y ello aunque el objetivo principal no sea la creación de la oferta turística, sino cualquier otro; por ejemplo, pueden realizarse actividades para la regeneración medio ambiental de un determinado territorio, y probablemente si ese objetivo se consigue, habrá afluencia turística.

En este trabajo el estudio se va a centrar sobre las actividades que pueden tildarse directamente de turísticas y que son realizadas por las

Administraciones Públicas, es decir, cuyo fin primordial es atraer turistas.

El carácter interdisciplinar del turismo va a suponer que todas las Administraciones Públicas prácticamente hayan asumido competencias sobre el turismo.

Como precedente legislativo próximo nos encontramos con la Ley 48/1963, de 8 de junio, que precisamente se refiere a la distribución de competencias en materia de turismo. El objetivo que se persigue es «el tratamiento unitario de lo turístico» (2), y para ello se decanta por un criterio material al entender que existe una cualidad sustantiva que tipifica determinadas actividades o establecimientos como turísticos.

En esta norma se asignan las competencias al Ministerio de Información y Turismo, y se afirma que «en las manifestaciones de la actividad turística no comprendidas en la presente Ley dicho Ministerio tendrá una competencia concurrente con la de los demás órganos de la Administración Central, Provincial o Local a quienes por razón de su materia corresponda» (artículo 6. 2.º párrafo).

Si acudimos al artículo 1 de esta norma legal nos encontramos con una descripción omnicomprendiva de las actividades que se atribuyen al citado Ministerio, ya que se incluyen «la ordenación y vigilancia de toda clase de actividades turísticas, así como también el directo ejercicio de éstas...». En definitiva, no es que la competencia en materia de turismo sea concurrente con los entes locales ya que se reserva en su totalidad al Estado, sino que esas entidades provinciales o locales van a incidir de forma transversal sobre el turismo cuando ejerciten estas funciones que sí que les son propias, como la ordenación urbana o el control de los mecanismos de prevención de incendios en edificios, o el sistema de autorizaciones o licencias. He aquí una clara manifestación de ese carácter interdisciplinar de la actividad pública sobre el turismo y, desde luego, de la clara insuficiencia del criterio material sostenido por la Ley.

Por otra parte, resulta curioso que en una Ley de estas características, en la que se está realizando una atribución de competencias, se dediquen dos artículos (de ocho que tiene la norma) a definir qué se entiende por empresa de hostelería y alojamiento turístico. Probablemente se intentaba aclarar que sobre esos establecimientos actuaría el Ministerio de Información y Turismo, de forma concurrente con otros Ministerios que tuviesen atribuidas competencias distintas sobre los mismos locales.

(2) Vid. Preámbulo de la Ley.

En cualquier caso la legislación posterior sobre las actividades turísticas en la que se contienen definiciones más precisas sobre los alojamientos turísticos, y sobre todo la nueva estructura del poder que deriva de la aprobación de la Constitución en 1978 suponen una derogación tácita de la totalidad de la Ley de 1963.

En la actualidad, y como ya he aclarado, el artículo 148 de la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas las competencias «plenas» sobre la actividad turística. Los Estatutos de Autonomía han recogido la competencia exclusiva en la materia con una terminología muy semejante. Es, por lo tanto, el juego de los artículos 148 y 149 el que nos va a indicar cuál es la distribución entre el Estado en sentido extenso y las Comunidades Autónomas (3). Esto no quiere decir que otros entes no participen en este conjunto de acciones que llamamos turismo, ya que, como sabemos, se trata no sólo de una actividad interdisciplinar, sino también de un sector tan característico de nuestro país, que casi todas las Administraciones Públicas han asumido competencias. Nos vamos a encontrar así con actuaciones de los entes locales y con actividades de la Unión Europea, a las que luego haré alguna mención.

Sin embargo, y como digo, es preciso analizar el marco Estado-Comunidades Autónomas. Para ello voy a contar con dos factores de análisis: la elaboración de la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

II.- LOS TRABAJOS PARLAMENTARIOS DE LAS CORTES CONSTITUYENTES

Una idea fundamental nutre los diferentes momentos de elaboración de nuestra norma básica: la actividad turística es una competencia natural de las Comunidades Autónomas. Veámoslo.

En el anteproyecto de Constitución, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 5 de enero de 1978, no existía un listado como el que ahora contiene el artículo 148. Sencillamente el artículo 137 se limitaba a declarar que «la regulación y administración de las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución, podrá correspon-

(3) Tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional (v. gr. Sentencia 32/1983, de 28 de abril), el Estado es un ente complejo que consiste en una pluralidad de órganos entre los que, «lato sensu», se encuentran las Comunidades Autónomas. Sin embargo, cuando a lo largo de este trabajo hago referencia al término Estado debe entenderse, salvo que del contexto se derive lo contrario, la Administración estatal como distinta de la de las Comunidades Autónomas.

der a los Territorios Autónomos en virtud de sus respectivos Estatutos...».

Coherentemente era necesario que se describiesen las competencias propias del Estado, ya que las de aquellos Territorios Autónomos se definían en función de éstas. Así, nos encontramos con un artículo 138, precedente del actual artículo 149.1, con un catálogo de materias propias del Estado, listado en el que no se contiene mención alguna al sector turístico.

Por lo tanto, y por el juego de la cláusula genérica del artículo 137, la actividad turística pública correspondería a los Territorios Autónomos.

Hay que destacar también algo importante en este anteproyecto. El turismo es una de las más claras manifestaciones del ocio. Sin embargo, mientras el artículo 36.3 ya nos dice que los poderes públicos facilitarán el ejercicio del ocio, no hay mención alguna al turismo. Ya sabemos que esta expresión relativa al ocio va a permanecer en el texto definitivo de la Constitución (artículo 43.3), como uno de los principios rectores de la política social y económica, junto a otras actividades como la educación física y el deporte.

El hecho de que en ningún momento se cite el turismo es un indicio de que se encuentra comprendido dentro del ocio, y que tiene una clara proyección interdisciplinar; al fin y al cabo no es preciso citar al turismo como uno de aquellos principios, ya que es una simple emanación del ocio.

En los votos particulares que se presentan por el Grupo Parlamentario de Alianza Popular, publicado en el mismo Boletín Oficial de las Cortes (4), se expresa la necesidad de un catálogo sobre las facultades normativas de las regiones autónomas; estas competencias normativas estarían dentro de «los límites constitucionales y de los principios básicos de la legislación del Estado...». Lo que aquí nos interesa es que entre las facultades de las regiones se introduce la de «turismo», sin más matizaciones.

Frente a este modelo, los votos particulares del Grupo Socialista del Congreso (5) introducen un sistema distinto, que sería el que más tarde, con alteraciones, cuajaría en definitiva. Se propone una distinción de tres grupos de materias en el artículo 138:

(4) Ponente: Sr. Fraga Iribarne. Pág. 702. Boletín Oficial de las Cortes de 5 de enero de 1978.

(5) Pág. 721. Boletín Oficial de las Cortes de 5 de enero de 1978.

- En el 138.1, se contendría la legislación exclusiva de las Cortes y ejecución del Gobierno.
- El 138.2 incluiría las competencias compartidas entre los órganos centrales y los territorios autónomos, con varios subgrupos (legislación básica y exclusiva).
- Y el 138.3 comprendería la legislación exclusiva y ejecución de los territorios autónomos.

Precisamente dentro del último grupo de competencias, es decir, las exclusivas de las Autonomías, se nos dice, en la letra «m», que es propio de ellas, el «turismo, deportes, ocio y espectáculos».

Como puede observarse, de este conjunto de propuestas se infiere que no parece haber discusión sobre la competencia «natural» de esos territorios autónomos sobre el turismo. E incluso, se produce una asociación o al menos proximidad entre el ocio y el turismo.

Entre las enmiendas que se producen posteriormente sobre el anteproyecto, mencionan el turismo las siguientes:

- Número 101, de Minoría Catalana, que atribuye el «turismo, deporte, ocio y espectáculos», a la competencia exclusiva de los órganos de los territorios autónomos. Posteriormente cambiarían la expresión por esta otra: «la política y ordenación del turismo, de los deportes y del ocio».
- Número 202, del Grupo Parlamentario Socialistas de Catalunya, que propone como exclusiva de los territorios autónomos la competencia sobre «turismo, deportes, ocio y espectáculos».
- Número 357, del Grupo Socialista del Congreso, con una terminología idéntica a la anterior.

Tras el estudio de las enmiendas y el informe de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, se produce un curioso fenómeno, que consiste en mantener un artículo, el 141, que enumera las competencias exclusivas del Estado, en las que no se contiene el turismo, con lo que nos indica, de rechazo, que sigue considerándose dentro del ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas (6). Sin embargo, y al mismo tiempo, la Ponencia introduce una Disposición Adicional, en cuyo punto 2 se configura un listado de competencias que pueden asumir los Estatutos de Autonomía y se menciona «la promoción del deporte y del ocio», pero no se habla del turismo. Probablemente se «ha caído» la específica mención de la activi-

(6) En estos momentos ya se ha cambiado la denominación de Territorios Autónomos por la actual de Comunidades Autónomas.

dad turística por entender que se incluye dentro del amplio concepto del ocio.

En el debate que se produce a continuación, el listado de competencias propias de las Comunidades Autónomas se integra en el articulado (art.º 139.bis). En un momento de este debate el Grupo Parlamentario de Alianza Popular manifiesta que, a su parecer, las facultades de las Comunidades Autónomas deberían de encuadrarse dentro de la legislación básica estatal, manteniendo así este Grupo su idea original; pero lo destacable es que persiste el turismo como una competencia propia de las Comunidades Autónomas.

También en esta discusión se plantea un texto que, prácticamente sin variaciones, va a ser el definitivo en la asignación de la competencia turística. Es el Grupo Socialista el que propone la inclusión dentro de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas de «la promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma»; y para fundamentar esta idea se alegan tres razones (7):

— «La primera es que son los territorios autónomos quienes mejor conocen sus territorios, sus parajes, los lugares que pueden ser atractivos para que pueda desarrollarse el turismo...».

— La segunda razón que se ofrece es que la política centralizada de fomento del turismo ha sido desafortunada y poco rentable.

— La tercera es calificada por el propio ponente como una *razón práctica*: «en las propias comisiones de transferencias que están funcionando tanto en la Generalidad de Cataluña como en el Consejo General del País Vasco, éste es un tema que ya va a ser transferido a los propios órganos de autogobierno como preautonómico».

En la votación posterior, se aprueba por unanimidad esta competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre la promoción y ordenación del turismo. Será en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, cuando se dé la redacción final y que ahora tenemos: «promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial».

A partir de este momento se va aprobando sucesivamente en esta forma sin dificultad, con una sola nota disonante de Progresistas y Socialistas Independientes que, en el Senado, proponen la supresión del término «en su ámbito territorial»; sin embargo, sería rechazada.

(7) Diario de Sesiones n.º 88, de 14 de junio de 1978, sesión n.º 20.

En definitiva, este recorrido por los trabajos parlamentarios que dieron como fruto la Constitución española de 1978, nos resulta muy ilustrativo, ya que de él podemos extraer las siguientes conclusiones:

1.^a.— La competencia sobre la ordenación turística se considera por todos como propia y natural de las Comunidades Autónomas.

2.^a.— Hay algunas propuestas que no la mencionan de manera expresa ni como competencia estatal ni como de las CC.AA. Esto puede deberse a dos factores: el primero de ellos supondría la inclusión del turismo dentro del ocio; el segundo nos lleva a pensar que el turismo es una actividad compleja que es el resultado de la suma de competencias en otros sectores.

3.^a.— El turismo está estrechamente vinculado a otros sectores como el ocio, los deportes y los espectáculos. Ciertamente, el texto definitivo ha dejado en soledad al turismo en el artículo 148.1.18; sin embargo, no está lejos (es el n.º 19 de ese mismo artículo) la competencia sobre «promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio».

En este sentido no deja de resultar llamativo que el ocio, la educación física y el deporte, se consideren dentro de los principios rectores de la política social y económica (artículo 43.3) y que no haya referencia en ningún momento al turismo. Probablemente, como ya he dicho, por ser éste una simple manifestación del ocio, y a la vez ser más una actividad que un principio que pueda nutrir la sociedad.

III.— LA DEFINICIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A TRAVÉS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El otro vector que permite la exacta definición de la distribución competencial, junto al anterior de los trabajos parlamentarios, es el de la doctrina constitucional. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre esta actividad de los poderes públicos, y lo ha hecho de tal manera que ninguna duda cabe ya sobre la dimensión compuesta del turismo.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1984, de 20 de Diciembre, precisa que el artículo 149 de la Constitución no contiene ninguna reserva competencial en favor del Estado sobre el turismo, y dado que las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas en esta materia, no tiene por qué entrar en juego la cláusula residual del artículo 149.3.

Ahora bien, también se señala que los conceptos de las materias recogidas en las normas constitucionales y estatutarias poseen en ocasiones un inevitable grado de indeterminación y es frecuente que una materia, y en concreto el turismo, tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajable en otro título competencial. Así sucede con el comercio exterior (artículo 149.1.10), dada la importancia de los ingresos por turismo en la balanza exterior, si bien esto no debe llevar a una interpretación expansiva de este título competencial que suponga una reordenación de la actividad turística.

En la misma línea se manifiesta la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1989, de 24 de Abril, que afirma que el hecho de que el turismo haya sido asumido como exclusivo por las Comunidades Autónomas no supone una barrera infranqueable a toda intervención estatal, ya que tanto la Constitución como los Estatutos guardan respeto a las facultades estatales de dirección general de la economía (artículo 149.1.13).

La determinación de los límites de las competencias propias del Estado y de las Comunidades Autónomas se produce fundamentalmente a través de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional ante conflictos entre esos poderes públicos. Agrupando las decisiones del Alto Tribunal por sectores, la definición de las competencias en turismo queda como sigue:

1.º) *Clasificación de establecimientos hoteleros*: la Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1989, de 20 de Diciembre, va a resolver la cuestión de si el Estado puede dictar normas que afecten a este tipo de establecimientos; en concreto se planteaba el asunto por un Real Decreto que establecía la distinción de «Recomendado por su calidad».

El Tribunal Constitucional se centra en el análisis de los títulos competenciales concurrentes junto con el turismo. El artículo 149.1.13 respecto a la dirección general de la economía no debe ser interpretado de tal forma que vacíe toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica, y en concreto la medida en cuestión tiene una escasa entidad económica.

La promoción exterior del turismo también incide en las competencias del artículo 149.1.10, aunque no cabe una interpretación expansiva de este título, concluyendo el Tribunal con la necesidad de una labor de ponderación casuística.

En definitiva el Tribunal afirma que no hay en el presente caso fundamento suficiente que habilite la intervención estatal, y declara que son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas todos aque-

llos aspectos relativos a la clasificación de los establecimientos hoteleros.

2.º) *Ayudas y subvenciones en materia de turismo*: se trata de analizar si el Estado puede realizar la actividad de fomento a través de la vía de la subvención en materia turística. En este sentido nos encontramos con dos sentencias del Tribunal Constitucional, la 88/1987, de 2 de Junio y la 75/1989, de 24 de Abril.

El supremo intérprete constitucional va a declarar que el otorgamiento de este tipo de ayudas y subvenciones, aunque sean destinadas al fomento del turismo, no interfiere en absoluto en la competencia autonómica para fomentar las actividades turísticas en su territorio con cargo a sus propios recursos.

Dicho en otra forma, el hecho de que la Comunidad Autónoma sea titular de competencias exclusivas sobre turismo no constituye un impedimento infranqueable a toda intervención estatal en la materia, y ello porque siempre quedan a salvo las facultades estatales de dirección general de la economía.

Con esto legitima el Tribunal la intervención estatal en materia de turismo. Pero aún va más lejos. Se afirma que la regulación genérica de las ayudas entra dentro de la misma competencia estatal de la ordenación general de la economía, pues cumple un objetivo de política económica como es el de la potenciación de actividades turísticas. Sin embargo, lo que no puede reservarse la Administración del Estado es la gestión de las ayudas, sino que ésta debe corresponder, salvo casos excepcionales (por ejemplo que la gestión centralizada sea imprescindible para garantizar la efectividad de las ayudas en la ordenación básica del sector, o la igualdad de su obtención y disfrute por los posibles destinatarios) a las Administraciones autonómicas. Para esto se ayuda también el Tribunal de los Reales Decretos de traspasos en materia turística, que establecen que las subvenciones que conceda el Estado se tramitarán a través de la Comunidad Autónoma, cuyo informe, en caso de ser negativo, tendrá carácter vinculante.

3.º) *Guías de turismo*: la Sentencia del Tribunal Constitucional 122/1989, de 6 de Julio, define si la habilitación profesional de los guías y guías-intérpretes de turismo forma parte de las competencias exclusivas atribuidas al Estado por el artículo 149.1.30, o si se inserta dentro de las competencias autonómicas exclusivas sobre turismo.

El Tribunal Constitucional afirma que la habilitación de guías de turismo forma parte de la ordenación del turismo en un determinado ámbito territorial. La competencia estatal para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales, se

vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto que implícitamente admite que no todas las actividades laborales son profesiones tituladas. El cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad profesional es algo muy distinto de la creación de una profesión titulada.

La actividad profesional de los guías y guías-intérpretes de turismo no constituye una profesión titulada, puesto que ninguna norma con rango de Ley los ha configurado como tales. Por ello, la exigencia por los poderes públicos de determinados requisitos o pruebas para el ejercicio de esta actividad laboral, no es equiparable a la regulación de los títulos profesionales a que se refiere el artículo 149.1.30 de la Constitución.

4.º) *Paradores de Turismo*: es probablemente éste uno de los temas más conflictivos, ya que los paradores de turismo siguen siendo de titularidad estatal, y la pregunta que ronda a nuestro alrededor es ¿con qué título competencial? Los Reales Decretos de traspasos de funciones y servicios no han trasladado esta materia a las Comunidades Autónomas. La Sentencia del Tribunal Constitucional 193/1990, de 29 de Noviembre, que podría haber resuelto la cuestión, ya que precisamente se impugnaba por la Junta de Galicia esa omisión en el traspaso, no entra en el fondo del asunto al declarar que no constituye objeto propio del conflicto positivo de competencia la impugnación de la omisión de disposiciones.

Desde luego la situación no deja de resultar curiosa, ya que es difícil encontrar un título competencial sobre el que el Estado pueda fundarse para justificar la reserva de unos establecimientos tan típica y tópicamente turísticos como los Paradores.

Cabrán realizar argumentaciones de tipo político, como la afirmación de dar un tratamiento homogéneo frente al turismo extranjero de estos centros, o mantenerlos bajo la tutela estatal como un abanderamiento de la unidad del Estado en las acciones de promoción turística en el exterior; sin embargo, desde un punto de vista jurídico se trata de algo difícilmente sostenible.

IV.- LOS TRASPASOS DE SERVICIOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Aunque el título competencial de las acciones en el sector del turismo esté atribuido constitucionalmente a las Comunidades Autónomas, no se oculta a nadie que era necesario realizar el traspaso de las funciones y servicios que hasta el momento correspondían al Estado.

Estos trasposos se realizaron tempranamente, y van desde los Reales Decretos 2115/78, de 26 de Julio y 2488/78, de 25 de Agosto, relativos a las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco, respectivamente, hasta el Real Decreto 2367/1984, de 11 de Abril, que realizaba los trasposos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En este período de seis años, todas las Autonomías fueron recibiendo los medios del Estado.

Todas estas disposiciones tienen una estructura general común, que sintetizo a continuación. Existen tres grandes grupos de contenidos: el primero de ellos hace referencia a los servicios que se asumen en forma exclusiva por las Administraciones autonómicas; el segundo son las funciones reservadas al Estado, y el tercero y último, nos lleva al campo de la cooperación o intervención dual de ambos poderes públicos. Veamos el contenido de cada uno.

Las funciones y servicios que pasan a desarrollar las Comunidades Autónomas no haría falta citarlos, ya que, al menos en teoría, tienen una competencia plena en materia turística; ahora bien, puesto que, como ya hemos visto, hay incidencia de otros títulos competenciales, suele realizarse un listado:

- Planificación y ordenación de la actividad e industria turística.
- Ejecución de la legislación del Estado en materia de agencias de viajes, cuando su ámbito de actuación exceda del territorio de la Comunidad Autónoma.
- Regulación y fomento de las profesiones turísticas.

En realidad es fácil observar que las expresiones señaladas en primer lugar, planificación y ordenación, tienen un marcado carácter omnicompreensivo. Por ello, la fijación del alcance de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas se realiza en forma más clara por los otros dos grupos de contenidos.

El segundo grupo es el de las funciones que se reserva el Estado:

- Las relaciones internacionales, aunque se establece un deber de información a las Comunidades Autónomas en el caso de celebración de convenios internacionales concernientes al turismo. Es de suponer que a través de la Conferencia Sectorial de Turismo, las Comunidades Autónomas puedan realizar aportaciones. Ahora bien, en cualquier caso la ejecución de estos convenios corresponderá a las Administraciones autonómicas en aplicación del artículo 148.1.18.
- La coordinación de la ordenación general de la actividad turística. Se trata exclusivamente de facultades de coordinación,

pero no puede derivar en normas que el Estado elabore sin el acuerdo de las Comunidades Autónomas. Naturalmente aquí pueden intervenir otros títulos competenciales, como el del artículo 149.1.13, y en estos casos el Estado puede fijar los criterios de forma unilateral. Sin embargo parece que esta disposición se está refiriendo a una ordenación del turismo en sentido estricto, es decir, empresas y acciones encaminadas directamente al turismo: en estos supuestos y ya que la competencia general es de las Comunidades Autónomas, la Administración estatal está obligada a emplear instrumentos de colaboración tales como las Conferencias Sectoriales o los convenios de colaboración previstos en los artículos 5 y 6 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (8).

— Legislación en materia de agencias de viaje que operen fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su sede. Es esta una decisión lógica, ya que es imprescindible que sea la Administración estatal la que encuadre las actividades de carácter supracomunitario. Además en estos casos, la ampliación del ámbito de actuación de las agencias de viajes que abarca extensos territorios fuera de España, conduce a que las Comunidades Autónomas en pocas ocasiones puedan regular completamente estas actividades.

— La promoción y comercialización del turismo en el extranjero y las normas y directrices a las que habrán de sujetarse las Comunidades Autónomas cuando lleven a cabo actividades de promoción turística en el exterior. La literalidad de esta disposición nos indica que las Comunidades Autónomas pueden realizar actividades de promoción turística en el extranjero, pero que serán los órganos centrales de la Administración del Estado los que fijen los criterios.

— En efecto, la complejidad y tecnificación progresiva de la promoción del turismo, las necesidades de investigación del

(8) La Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1983, de 28 de abril, aclara que «la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones... En este sentido hay que entender la competencia estatal de coordinación general... (que) aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, es una competencia distinta...» (Fundamento Jurídico 2). En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del mismo Tribunal 80/1995, de 4 de julio, al afirmar que «...no significa esto, en modo alguno, que cuando el Estado carece de competencia para la coordinación general, la consecución de ese objetivo se hace imposible, pues el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos... porque es de esencial al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución...» (F. J. 2).

mercado exterior, así como el respeto a la unidad de ese mercado como factor generador de la actividad exportadora, hacen que las actividades de promoción y comercialización en los distintos mercados extranjeros deban realizarse de forma coordinada y de acuerdo con los principios que respondan a los planteamientos de la ordenación global de la economía.

En desarrollo de estos criterios se elaboró el Real Decreto 672/1985, de 19 de abril, por el que se dictan normas sobre la promoción exterior del turismo. Precisamente, se nos dice que por la Administración Central del Estado se elaborará anualmente un Programa General de Promoción Exterior del Turismo, y que con el fin de asegurar la debida unidad de actuación en el exterior las distintas acciones de promoción deberán llevarse de acuerdo con la representación diplomática española en el país de que se trate.

— Las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales del turismo. Se trata de una manifestación de la competencia estatal atribuida en el artículo 149.1.30.^a de la Constitución, relativo a los títulos académicos y profesionales. No hay, sin embargo, como ya hemos visto con anterioridad, que confundir esta competencia con la exigencia de determinados requisitos de capacitación que puedan imponer las Administraciones autonómicas.

En esta materia acaba de aprobarse el Real Decreto 259/1996, de 16 de febrero, que incorpora los actuales estudios turísticos a las Universidades, creando el Diploma en empresas y actividades turísticas. Se prevé que antes del 1 de octubre del año 2001 las Administraciones competentes procedan a la integración de las escuelas oficiales de turismo en las Universidades que correspondan; también los centros privados que hasta el momento impartiesen este tipo de enseñanza pueden solicitar su reconocimiento como Escuelas Universitarias.

El tercer grupo de materias contempladas en los Reales Decretos de traspasos es el relativo a las zonas comunes en que es necesaria, ya no una simple colaboración, sino la intervención estatal y la autonómica. Como todas estas actuaciones constituyen esa parte del Derecho Público que estudia el sector turístico no pueden ser abordadas en este momento, así que me limito sencillamente a enumerarlas: centros y zonas de interés turístico; subvenciones y crédito turístico; información turística y por último, paradores o albergues colaboradores de la red de establecimientos turísticos del Estado, a los que ya he hecho alguna referencia.

V.— OTROS PODERES PÚBLICOS CON COMPETENCIAS TURÍSTICAS

Como ya he mencionado en alguna ocasión, la condición interdisciplinar del turismo y su importancia en los ingresos de un país como España, conduce a que todas las Administraciones Públicas realicen actividades encuadrables dentro de este sector. De esta manera intervienen la Unión Europea, la Administración estatal, las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

Lógicamente siendo las Comunidades Autónomas las que tienen atribuida constitucionalmente esta competencia, y en vista del juego de la distribución que se diseña entre ellas y el Estado en los artículos 148 y 149, van a ser estos poderes públicos los que más intensamente incidan en la materia; de esta afirmación es una clara demostración lo hasta ahora visto.

Sin embargo, conviene hacer alguna mención a la Unión Europea y a las entidades locales —cuyo territorio por cierto puede y debe ser utilizado en una adecuada política turística a los efectos planificadores—.

El Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, reconoce por vez primera que entre las actuaciones que deben llevarse a cabo hay que incluir una serie de medidas en el ámbito del turismo. En concreto es el Artículo G que modifica el artículo 3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea —a partir de entonces simplemente Comunidad Europea—, cuya letra «t» habla de «medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo».

Como desarrollo de esta idea se ha aprobado por la Comisión el Libro Verde sobre el papel de la Unión en materia de turismo, cuyo objetivo primario es abrir una consulta amplia sobre el papel de la Unión en el turismo, en la que podrán participar tanto personas públicas como privadas, en niveles regionales, nacionales o internacionales.

En este Libro Verde se afirma también el carácter multidisciplinar y transversal del turismo, así como su complementariedad con los diferentes sectores de actividad, lo que explica que muchas medidas tengan incidencia sobre el turismo.

Con esta base se hace un repaso a las actuaciones que la Comunidad ha ido adoptando en beneficio del turismo, distinguiendo entre medidas directas, como por ejemplo un plan de acciones comunitarias en favor del turismo (Decisión 92/421/CEE, de 13-7-92) o el desarrollo de estadísticas turísticas comunitarias, y medidas indirectas, en las que no se actúa directamente sobre el turismo, pero sí que se incide sobre él.

Entre las acciones derivadas del plan señalado encontramos las siguientes: turismo cultural; turismo y medio ambiente; los turistas como consumidores; turismo social; turismo juvenil; formación, etc.

Las medidas indirectas que han beneficiado al turismo son prácticamente todas las políticas comunitarias: la cultura, la política empresarial, las políticas de investigación y desarrollo (programa IMPACT de servicios electrónicos de información turística), la política de transportes o las normas sobre competencia. Además los Fondos estructurales contribuyen al desarrollo del turismo a través de las ayudas a las regiones menos desarrolladas (objetivo 1), a las regiones en declive industrial (objetivo 2) y las afectadas por el desarrollo rural (objetivo 5b).

En definitiva, puede decirse que todavía en la actualidad la política comunitaria en materia de turismo está en su infancia, pero las demás políticas repercuten de manera indirecta sobre la materia, corroborando la característica fundamental del turismo, que es su composición compleja, al estar integrado por un conjunto de acciones que por separado guardan también coherencia entre sí. En este sentido probablemente la política turística de la Unión Europea podría limitarse a fijar unos objetivos generales y a coordinar las acciones entre los Estados miembros, ya que la verdadera potenciación del turismo vendrá dada por la mejora del resto de las condiciones en un determinado territorio (infraestructuras, medio ambiente, etc.).

Ya en concreto en nuestro país y como engarce con las competencias de los entes locales, no puede dejar de mencionarse el intento de territorialización de la gestión turística que se realiza en 1928, ya que al tiempo que se crea el Patronato Nacional de Turismo se divide España en cinco grupos regionales a los meros efectos turísticos: región central, región cantábrica, una tercera compuesta por Aragón, Cataluña y Baleares, la cuarta sería el Levante y la quinta integrada por Andalucía, Canarias y Protectorado de Marruecos.

En los años 50 y 60 de nuestro siglo, momento del auge turístico, la tendencia centralizadora del momento también alcanza a este sector, lo que supone una preferencia por los órganos estatales frente a las instancias locales, destacando la importancia de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Información y Turismo que se superponen a los órganos locales.

Pero volvamos al presente. La Ley de Bases de Régimen Local atribuye a los municipios, en el marco de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, la posibilidad de realizar actuaciones en materia de «actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo» (artículo 25.2.m). En el caso de las Pro-

vincias no hay mención alguna, pero esto no impide que puedan desarrollar funciones promocionales.

Ahora bien, lo importante aquí es señalar que, puesto que la competencia en la materia es de la Comunidad Autónoma, será ésta la que fije la política a seguir en el territorio, a la que los distintos entes locales deben sujetarse. Si analizamos la realidad de las actividades turísticas, y vemos cual es el conjunto de normas que disciplinan la materia, concluiremos que estos entes locales se van a limitar a actividades promocionales y de información.

También cabe observar que en el señalado artículo de la Ley de Bases de Régimen Local, el turismo vuelve a estar unido al ocio y a los deportes.

Los Municipios, y en general todas las Administraciones Locales, deben jugar un papel en el desarrollo de otras actuaciones que van a incidir en los resultados que puedan obtenerse en el sector turístico; me estoy refiriendo a materias tales como la ordenación interna, parques y jardines, el cuidado del patrimonio de los cascos antiguos, la protección del medio ambiente, el mantenimiento y mejora de ferias y mercados tradicionales, etc. Insisto, al ser el turismo un sector complejo, que es el resultado de una serie diversa de actuaciones, los entes locales deben realizar una política homogénea en todos los ámbitos para conseguir el resultado que se pretende con el turismo: atraer visitantes y ofrecer un servicio público de calidad que permita la ocupación del tiempo de ocio con una oferta diversificada.

Por último, quiero señalar que hay otros entes locales como las Mancomunidades de Municipios (algunas han asumido competencias en materia turística) y las Comarcas que pueden servir de base para las actividades turísticas de la Comunidad Autónoma; tendríamos que plantearnos si la comarca no podría ser la instancia territorial adecuada sobre la que desarrollar un sistema de planificación territorial integral, que sin la menor duda repercutiría esencialmente en el desarrollo turístico de la zona si así se decidía por las instancias políticas.