

Año 2022

Nº 23

CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA • UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Anuario



**C**<sup>y</sup>**P**arlamento  
Constitución

EL TURISMO EDUCATIVO. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN  
EN TEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

EDUCATION TOURISM. A FIRST APPROACH  
TO DISTRIBUTION OF COMPETENCES

**Alessio Parente<sup>1</sup>**

Recibido: 15-06-2022

Aceptado: 10-07-2022

**SUMARIO**

- 1. El turismo educativo.*
- 2. La distribución de competencias en materia de turismo.*
- 3. La distribución de competencias en materia de educación.*
  - 3.1. Las competencias del Estado.*
  - 3.2. Las competencias de las Comunidades Autónomas.*
  - 3.3. La Universidad en la Constitución.*
- 4. Turismo, educación y jurisprudencia constitucional.*
- 5. Conclusiones.*

<sup>1</sup> Doctor en Derecho. Doctorando en el programa de "Doctorado interuniversitario en Turismo" - Universidad Rey Juan Carlos.

### 1. *El turismo educativo.*

El *turismo educativo* – según la Organización Mundial de Turismo “cubre aquellos tipos de turismo que tienen como motivación primordial la participación y experiencia del turista en actividades de aprendizaje, mejora personal, crecimiento intelectual y adquisición de habilidades”. En otros términos, el *turismo educativo* interesa un amplio abanico de productos y servicios relacionados con “los estudios académicos, las vacaciones para potenciar habilidades, los viajes escolares, el entrenamiento deportivo, los cursos de desarrollo de carrera profesional y los cursos de idiomas, entre otros”<sup>2</sup>.

A pesar de ser una definición muy reciente, el fenómeno del turismo educativo ya en pasado ha visto la pública administración emprender iniciativas finalizadas a atraer turistas por motivos estrictamente educativos. Se considere el caso del “Camino de la Lengua Castellana”<sup>3</sup>, una ruta centrada en la expansión de la lengua castellana que - a través de la colaboración de tres Comunidades autónomas, cuatro ayuntamientos, una diputación provincial y una administración central<sup>4</sup> - además de la lengua, permite adquirir conocimientos sobre la arquitectura, la historia, las tradiciones culturales y gastronómicas de los lugares incluidos en la ruta.

Si el *turismo educativo*, desde la perspectiva económica, representa un importante nicho de mercado favoreciendo el incremento del producto interno bruto, desde la perspectiva del jurista plantea una serie de problemas interpretativos en relación con todo lo que atañe al riesgo de conflicto de competencias entre las distintas administraciones. Todo ello porque el *turismo educativo* enuclea, de forma explícita, dos intereses y dos materias, esto es, el turismo y la educación. El presente estudio pretende contribuir a la delimitación de los ámbitos competenciales tanto en turismo, como en educación teniendo en cuenta no sólo la relación Estado-Comunidad Autónoma, sino considerando la posición de la universidad que gracias al reconocimiento constitucional de su autonomía y en consideración del proceso de implantación del Espacio europeo de educación superior, puede desarrollar un papel fundamental a la hora de diseñar nuevas iniciativas de *turismo educativo* cuando éste tenga por atractivo la realización de actividades de educación superior.

2 OMT, *Definiciones de turismo de la OMT*, Madrid, 2019, pág. 52;

3 El Camino de la Lengua Castellana ha sido reconocida como itinerario Cultural Europeo (2002) y Gran Ruta Cultural del Consejo de Europa (2004).

4 Se trata del gobierno de la Rioja, de la Junta de Castilla León, de la Comunidad autónoma de Madrid, de los ayuntamientos de Valladolid, Salamanca, Ávila y Alcalá de Henares, de la diputación de Valladolid y del Ministerio de cultura que integran el patronato de la Fundación Camino de la Lengua Castellana que gestiona la iniciativa homónima.

## 2. La distribución de competencias en materia de turismo.

La Constitución española hace referencia al turismo únicamente en el Artículo 148.1.18 CE donde dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de: “promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial”. En otros términos, la Constitución no indica que la materia de turismo sea de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, sino admite su inclusión en los estatutos de autonomía.

Por su parte, el art. 149 CE no contempla competencia alguna del Estado sobre turismo. Ahora bien, si por un lado, el 149.2 CE afirma que “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”; por el otro, el 149.3 CE afirma que “La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”<sup>5</sup>.

No cabe duda en que el papel fundamental para determinar la competencia depende de los estatutos de autonomía. A fecha de hoy, todas las Comunidades Autónomas han asumido dicha competencia<sup>6</sup>, lo que *prima facie* parece excluir al Estado de iniciativas en el ámbito turístico. Sin embargo, no debería olvidarse el carácter transversal de la materia turística, esto es, su relación con otras materias (como la economía, los transportes, el medioambiente y, por supuesto, la educación) que dejaría en favor del Estado unos márgenes de actuación. Arana Muñoz<sup>7</sup> observa que “entre los títulos competenciales que permiten la intervención del Estado se encontrarían el comercio exterior (STC 125/1984) o las facultades estatales de dirección general de la economía (STC 75/1989; STC 88/1987), sin que sea posible interpretar estas facultades de tal forma que vacíen

5 Se trata de las conocidas *cláusula residual*, *cláusula de prevalencia* y *cláusula de supletoriedad*.

6 V. art. 71 Estatuto de Andalucía, art. 71.51 Estatuto de Aragón, art. 37.28 Estatuto de Canarias, art. 21.16 Estatuto de Ceuta, art. 24.20 Estatuto de Cantabria, art. 70.26 Estatuto de Castilla y León, art. 171 Estatuto de Catalunya, art. 9.19 Estatuto de Extremadura art. 27.21 Estatuto de Galicia, art. 30.11 Estatuto de Islas Baleares, art. 8.9 Estatuto de La Rioja, art. 26.1.12 Estatuto de Madrid, art. 21.16 Estatuto de Melilla, art. 44.13 Estatuto de Navarra, art. 10.36 Estatuto del País Vasco, art. 10 Estatuto del Principado de Asturias, art. 49.12 Estatuto de la Comunidad Valenciana.

7 ARANA MUÑOZ, J.M., “La distribución de competencias en materia de turismo”, *Documentación administrativa*, 259-260, 2001, pág.30;

toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica, pues ello equivaldría a vaciar casi todo el bloque de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas”.

Ahora bien, el dato textual del art.148.1.18 CE sugiere el estudio de los conceptos de *promoción* y *ordenación*. En cuanto a la *promoción*, desde una perspectiva meramente teórica, habría que distinguirlo del concepto de fomento. Gallardo Castillo<sup>8</sup> observa que “el fomento podría venir referido al conjunto de técnicas, sobre todo económicas, encaminadas a la protección, estimulación de determinadas actividades, mientras que la promoción parece referirse a aquella acción de la Administración, sobre todo de carácter material, encaminada a dar publicidad a un determinado sector, ámbito o aspecto a fin de estimular, impulsar o potenciar una determinada actividad de los particulares”. Lamentablemente, como confirma el mismo autor, esta conclusión no responde a la realidad, al punto que en algunos textos normativos autonómicos se ofrece expresamente otra definición de los dos conceptos<sup>9</sup>. En sustancia, las Comunidades Autónomas han incluido dentro del concepto de promoción un conjunto de actuaciones que sería posible clasificar en medidas de promoción funcional y medidas de promoción orgánica: “entre las primeras destacan la creación y concesión de distinciones como medallas y diplomas turísticos o el otorgamiento de subvenciones y premios. Entre las medidas orgánicas se encuentran la creación de asociaciones y sociedades anónimas ideadas con el fin de promocionar el turismo, posiblemente con la finalidad de eludir el principio de territorialidad”. En cuanto a la ordenación del turismo, Bayon Mariné<sup>10</sup> ha afirmado que el término ordenación puede tener múltiples acepciones, “ordenación es disposición y prevención, pero también es colocación de las cosas en el lugar que les corresponde y es también la regla, orden, mandato o precepto y también parte de la composición de un todo”.

8 GALLARDO CASTILLO, M.J., “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las leyes autonómicas: su promoción y ordenación”, *Documentación administrativa*, 259-260, 71-93, 2001;

9 Por ejemplo, La Ley 14/2010 de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León, identifica al art. 59 ,como medidas de fomento, las “ayudas para las empresas turísticas, para las entidades locales y para otras entidades y asociaciones” y “premios o distinciones que contribuyan a la realización de acciones de promoción y desarrollo del turismo en la Comunidad de Castilla y León o al reconocimiento de aquellas actuaciones que tengan repercusiones positivas en el sector turístico regional” y, al art. 62, como promoción turística, “la actuación de las administraciones públicas, de carácter eminentemente material, encaminada a favorecer la demanda turística a través de la difusión de los recursos turísticos y de la comercialización de los productos, bienes y servicios turísticos dentro o fuera de la Comunidad de Castilla y León”.

10 BAYÓN MARINÉ, F., *Competencias en materia de turismo*, Madrid, 1992;

Salgado Castro<sup>11</sup>, estudiando los trabajos parlamentarios, concluye que la competencia sobre la ordenación turística se considera como propia y natural de las Comunidades Autónomas y que el turismo sería estrictamente vinculado a otros sectores como el ocio, los deportes y los espectáculos. Sin embargo, según el autor es llamativo que entre los principios rectores de la política social y económica no esté incluido el turismo, sino la educación física, del deporte y del ocio, casi como si se pretendiese incluir el turismo dentro del concepto de ocio. Ahora bien, lo que no puede dudarse es que, dentro del concepto de ordenación del turismo, quepan la reglamentación de los alojamientos, la transparencia de los precios, la disciplina de los umbrales de calidad, la protección de los usuarios. Sin embargo, el ejercicio de competencias de ordenación por parte de las CCAA se ha caracterizado por su “gran heterogeneidad la cual intentó salvarse por parte del Estado que no resistió la tentación de establecer una normativa general, por ejemplo, en materia de alojamientos turísticos con la finalidad de dar homogeneidad a la materia, pero sin la pretensión de que tal normativa fuera de preceptiva aplicación a las Comunidades Autónomas”<sup>12</sup>.

De todos modos, la jurisprudencia constitucional - en caso de conflicto entre Estado y CCAA - se ha orientado hacia una interpretación prevalentemente favorable a las CCAA. No han faltado votos particulares haciendo hincapié en que la competencia de las CCAA no debería excluir *tout cour* la posibilidad por el Estado de realizar actividad promocional del turismo en España<sup>13</sup>. Al tratar un conflicto positivo de competencia relativo a un sistema de subvenciones y ayudas para el turismo instituidas por el Estado, cuya tramitación y gestión se asignaba a la administración central, el TC ha aclarado que “El alcance de la actividad genérica de fomento del sector turístico (ayudas y subvenciones) debe delimitarse con precisión a fin de evitar la invasión del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas”. Para que la regulación completa de las subvenciones y la centralización en la gestión sea posible deberían concurrir circunstancias excepcionales que lo justifiquen. De no ser así, según el TC “al Estado le corresponderá ex art. 149.1.13 CE la especificación del destino de la

11 SALGADO CASTRO, A., “La distribución de competencias en materia de turismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 9, 319-336, 1996;

12 GALLARDO CASTILLO, M.J., *op.cit.*, pág. 88;

13 Véase, en la STC 125/1984, el voto particular del Magistrado J. Arozamena Sierra que considera las actuaciones estatales como “promoción del mercado turístico tanto interno como internacional” y que por no diferenciar o bien favorecer ninguna CA, no podrían calificarse como invasión de competencia autonómica; en la STC 75/1989 el voto particular del Magistrado F. Rubio Llorente que afirma que la competencia exclusiva de las CCAA, no significa que “Estado español no pueda hacer nada para promocionar el turismo español en cuanto tal, pues las actuaciones promocionales del género aquí contemplado no impliquen ejercicio alguno del poder (normativo o coactivo) dentro del territorio de la Comunidad Autónoma”.

subvención y la regulación de sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica pero siempre que deje espacio a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino de la subvención y para desarrollar las condiciones de otorgamiento y tramitación”.

En conclusión, las referencias constitucionales y la jurisprudencia parecen dejar un margen muy reducido para la intervención del Estado en el ámbito del turismo. En consecuencia, en una primera aproximación, el *turismo educativo* - al considerarse un fenómeno propio de la materia de turismo - parecería seguir el mismo destino interpretativo. Sin embargo, es oportuno profundizar el estudio analizando la distribución de competencias en materia de *educación*.

### ***3. La distribución de competencias en materia de educación.***

Mientras el *turismo* aparece sólo al art. 148.1.18 CE, el término *educación* se encuentra reflejado en varios artículos de la CE y con distintas acepciones. En el art. 25 CE, por ejemplo, se hace referencia a la *reeducación* en relación con las finalidades de las penas privativas de libertad y de las medidas de seguridad. En el art. 43.3 CE, se mencionan *la educación sanitaria* y *la educación física*. En el art. 51.2 CE, se cita *la educación en materia de consumo*. Sin embargo, ocurre dedicar especial atención al art. 27 CE, que reconoce el derecho fundamental a la educación y la libertad de enseñanza, subrayando la relación entre educación y desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. En el citado artículo se encomienda a los poderes públicos de garantizar el derecho de todos a la educación, mediante la programación general de la enseñanza, para la cual se aboca por una participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes posible también por parte de personas físicas y jurídicas. Se establece que, según cuanto determine la ley, tanto profesores, como padres y alumnos intervengan en el control y gestión de los centros y que los poderes públicos ejerzan una función de inspección y homologación del sistema educativo, pudiendo proporcionar, en su caso, las ayudas oportunas. Finalmente, siempre “en los términos que la ley establezca”, se reconoce la autonomía a las Universidades.

Aragón Reyes<sup>14</sup> considera que el precepto que se enuclea del art. 27 CE “ha de interpretarse, además, en conexión con otros preceptos constitucionales que afectan a la educación”. Así, el autor cita, sin pretender ser exhaustivo, los arts. 1.1, 9.2, 10.1, 14, 20.1. 139.1 CE que se corresponden a libertad e igualdad como valores superiores del ordenamiento, obligación de los poderes públicos de promover la igualdad y la libertad y de remover los obstáculos que las dificulten, dignidad de la persona y libre desarrollo de la personalidad, principio y derecho de igualdad, libertad de producción y creación científica y técnica, libertad de cátedra, igualdad de los españoles en sus derechos fuese cual fuese el lugar del territorio nacional en que se encuentren. Según el autor, “esta diversidad de anclajes constitucionales (unida a la variedad de notas o características que integran el propio art. 27 CE) pone de manifiesto la complejidad constitucional de la materia y, por ello, la complejidad de la distribución territorial de competencias sobre la misma”.

### 3.1. Las competencias del Estado.

La ubicación del derecho a la educación entre los derechos fundamentales (art. 27 CE) parece decantar una clara preferencia del constituyente hacia el Estado. De hecho, sería suficiente el llamamiento al 81.1 CE que, al identificar la *ley orgánica* como fuente para el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, confirmaría dicha preferencia.

No obstante, en consideración de doctrina antes expuesta, es útil profundizar la investigación sobre las demás competencias exclusivas del Estado<sup>15</sup> enumeradas en la Constitución. Sin querer ser exhaustivo, hay que mencionar un primer grupo de disposiciones, esto es, el art. 14 CE, relativo al conocido *principio de igualdad*, el art. 16 CE, en relación con la *libertad ideológica* y el art. 20.1, lett. C), CE correspondiente a *libertad de cátedra* que han de interpretarse no sólo con referencia al citado art. 81.1 CE, sino también con referencia al art. 149.1.1 CE según el cual “La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.”. Esta disposición pone el Estado como garante normativo de la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de los derechos, entre ellos justamente el derecho a la educación, la libertad de cátedra y la libertad ideológica.

14 ARAGÓN REYES, M., “Las competencias del Estado y las comunidades autónomas sobre educación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, 2003, pág. 192;

15 Hay que precisar que la exclusividad establecida a favor del Estado no puede interpretarse en sentido absoluto. Es suficiente observar que, en virtud del art. 150.2 CE, las competencias exclusivas podrían conferirse a las CCAA.

Paralelamente, hay que considerar que, en base al art. 149.1.18 CE, la Constitución reserva al Estado “Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”. Ejerciendo su competencia en dichas materias, el Estado puede incidir en el marco del funcionamiento de las administraciones educativas de las comunidades autónomas, en particular por lo que afecta al régimen de los funcionarios y al procedimiento administrativo.

Más contundente, por lo que afecta al ámbito universitario, es la competencia exclusiva que el Estado ostenta, en base al art. 149.1.30 CE, para la “Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”. Es con base en esta disposición que el Estado ha adoptado, por ejemplo, el RD 967/2014 de 21 de noviembre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado.

En cuanto a los aspectos económicos relacionados con la educación, vale mencionar el art. 149.1.13 CE sobre “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” que se ha utilizado para justificar el traspaso de funciones y servicios, así como los bienes, derechos, obligaciones, personal y créditos presupuestarios. Véase, por ejemplo, el RD 522/1999 de 26 de marzo, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional.

En lo referente a las iniciativas internacionales, cabe recordar la competencia exclusiva del que el Estado goza en base al art. 149.1.3 “Relaciones internacionales”. En este ámbito, caben los convenios firmados entre el Estado español y otros países con la finalidad de simplificar para los extranjeros los procedimien-

tos de acceso al sistema educativo español y de convalidación de estudios, como es el caso del Canje de notas entre Italia y España de 1999.

Finalmente, cabe recordar el art. 150.3 CE según el cual “El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”.

Junto a estas disposiciones, no hay que olvidar la cláusulas *residual*, de *prevalencia* y de *supletoriedad* con las conocidas matizaciones de la jurisprudencia constitucional a las que se remite por las oportunas profundizaciones temáticas<sup>16</sup>.

### **3.2. Las competencias de las comunidades autónomas en materia de educación.**

En cuanto a las Comunidades Autónomas, el panorama resultante de la lectura de la Constitución deja entender:

- por un lado, una apertura en favor de las CCAA de primer grado que asuman competencias en su propio estatuto en consideración de la disposición transitoria segunda y los arts. 148.1.17, 148.2, 149.1.30 y 149.3 CE.
- por el otro, una restricción de competencias para las CCAA de segundo grado, a las que prima facie quedaría únicamente la posibilidad de acudir a la base competencial referida al art. 148.1.17 CE según el cual las CCAA podrán asumir competencia para “El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma”.
- no obstante, el cuadro constitucional se completa con el art. 150.2 CE que

16 Véase, sobre el punto, BORRAJO INIEZA, I., “Artículo 149.3. El orden constitucional de competencias y de ordenamientos”, en PERÉZ MANZANO, M., *Comentarios a la constitución española*, Vol. 2, Tomo 2, 1508-1539, 2018. Por lo que atañe al presente trabajo y a la *cláusula de supletoriedad*, hay únicamente que recordar que el TC niega que la supletoriedad sea una regla de atribución competencial y la considera una regla para definir un orden de preferencias entre normas legítimamente válidas (STC 15/1989). En síntesis, el Estado sigue facultado a ejercer su competencia si queda al menos una CA que no ha asumido competencia exclusiva en la materia. No obstante, si todas las CCAA han asumido competencia exclusiva en la materia, el Estado ya no seguiría habilitado (STC 147/1991). En todo caso, el Estado podrá referirse a la cláusula de supletoriedad sólo en materias de su competencia, no pudiendo, en consecuencia, establecer unilateralmente la normativa supletoria que con carácter general sea aplicable dentro de las CCAA (SSTC 118/1996 y 61/1997).

permite al Estado transferir o delegar a las CCAA “facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación” y por el art. 148.2 CE que consiente a las CCAA ampliar sus competencias “dentro del marco establecido en el art. 149 CE” mediante la reforma de sus estatutos.

En la actualidad, como consecuencia del juego de estas disposiciones y de las reformas, prácticamente todas las CCAA han asumido competencia en materia de educación, aunque lo han hecho utilizando diferentes expresiones representativas del alcance de la competencia atribuida por el Estatuto. En los casos de las CCAA de Andalucía, de Baleares, Valenciana y de Catalunya, sus estatutos hacen referencia a una “competencia exclusiva”<sup>17</sup>, intentando excluir al Estado de lo que no esté expresamente indicado en su favor de la Constitución y aclarando detalladamente las competencias eventualmente *compartidas*. En el caso del País Vasco se especifica que “En aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades [...]”<sup>18</sup>. En otros casos, los estatutos reconocen a la CA una competencia “de desarrollo legislativo y ejecución”<sup>19</sup> especificando tal vez que la competencia se reconoce en “toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades”<sup>20</sup>. El EA de Aragón, por su parte, hace referencia a una *competencia compartida* en “enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades”<sup>21</sup>. Los EEAA de Galicia y de Navarra se limitan al reconocimiento de la competencia para “la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias”<sup>22</sup>.

Es importante subrayar que la diferencia entre el reconocimiento de *competencia compartida*, *competencia exclusiva*, *competencia de desarrollo y ejecución* no es baladí. Como observa García de Enterría<sup>23</sup> “la rigidez y la superlega-

17 Arts. 52 y 53 EA de Andalucía; Art. 36 EA de las Islas Baleares; Art. 53 EA de la Comunidad Valenciana; Arts. 131 y 172 EA de Cataluña.

18 Art. 16 EA de País Vasco.

19 Arts. 133 e 134 EA de Canarias.

20 Art. 73 EA de Castilla y León; art. 10 EA de La Rioja; art. 28 EA de Cantabria; art. 10 EA de Extremadura; art. 29 EA de Madrid; art. 18 EA de Asturias.

21 Art. 73 EA de Aragón.

22 Art. 31 EA de Galicia; art. 47 EA de Navarra.

23 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Las Leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico”, *Revista de administración pública*, 116, 1988, pág. 10.

lidad de los Estatutos [...] los pone totalmente a cubierto frente a cualquier posible iniciativa de las instancias centrales, incluso de Leyes Orgánicas o de Armonización”, situación que “excluye, pues, radicalmente, «arrepentimientos» o rectificaciones que pudiese pretender ulteriormente el Estado central”. Tanto queda confirmado también por la jurisprudencia constitucional según el cual “nada determina que el régimen jurídico de los derechos constitucionales quede sustraído a las reglas del reparto competencial, pues ya sabemos que ni el art. 53 ni el 81, ambos CE, son preceptos que distribuyan competencias, por lo que, salvadas las garantías de unidad aludidas (art. 81.1 CE), es posible como ya adelantamos en el fundamento jurídico 4 c), que la normativa autonómica, dictada dentro de los ámbitos competenciales que le sean propios, incida en la regulación del régimen jurídico de esos derechos, respetando siempre, naturalmente, las determinaciones que pudieran seguirse de las competencias estatales (art. 149.1 CE). Así ocurre, por ejemplo, en relación con la educación (arts. 27 y 149.1.30 CE) e, igualmente, con los derechos de asociación (art. 22 CE y correlativos preceptos estatutarios atributivos de competencia en la materia), fundación, o con el derecho a recibir y difundir información, etc.” (STC 247/2007, Fjº 13)<sup>24</sup>.

Dicho de otro modo, la atribución de una competencia a favor de la CA puede tener una finalidad excluyente, esto es dejar al margen toda iniciativa estatal que pueda incidir en esta o aquella facultad atribuida por vía estatutaria. En casos, los estatutos establecen que la competencia (bien exclusiva, bien compartida, bien de desarrollo y ejecución) se atribuye a la CA utilizando formula tipo “sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30<sup>a</sup> de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía”<sup>25</sup> casi a manifestar la voluntad de no invadir los ámbitos estatales constitucionalmente reconocidos. Sin embargo, el detalle en la definición de competencias en materias educativas no universitarias, así como en la materia universitaria puede llegar a restringir la operatividad de los poderes estatales determinando la inconstitucionalidad de iniciativas estatales que antes de la reforma del estatuto podrían estar permitidas y que, sucesivamente [a la reforma], adquieren un peso diferente.

Los criterios así delineados permiten concluir que el sistema de distribución de competencia en el ámbito de la educación no puede considerarse estático o de-

<sup>24</sup> El TC hace referencia también al Fj 4º de la STC 341/2005 y al Fj 2º de la STC 135/2006.

<sup>25</sup> V. art. 16 EA de País Vasco, art. 31 EA de Galicia, art. 10 EA de la Rioja, art. 29 EA de Madrid, art.28 EA de Cantabria, art. 53 EA de la Comunidad Valenciana, art. 133 EA de Canarias, art. 18 EA del Principado de Asturias, art. 36 EA de Islas Baleares.

finirse *ex ante*, sino que impone una aproximación caso por caso<sup>26</sup>, considerando que la resolución de un conflicto de competencia sobre una misma facultad podría diferir según la CA. Si en el ámbito de la educación no universitaria la invasión de áreas competenciales se traduce en una relación (o un conflicto) bilateral entre Estado-CA, en materia de educación universitaria la distribución de competencias conlleva una complicación interpretativa procedente del reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria en la Sección I, Capítulo II, Título I de la Constitución, que abre las puertas a una relación (o un conflicto) trilateral Estado-CA-Universidad.

### **3.3. La Universidad en la Constitución.**

En la Constitución, la *Universidad* no aparece como “materia” en torno a la cual definir una distribución de competencias. Sin embargo, se cita expresadamente en el art. 27.10 CE a la hora de reconocer su autonomía. Entorno a la citada referencia constitucional ha habido básicamente dos posiciones doctrinales: la primera, según la cual la Universidad es mencionada en la Constitución para afirmar su derecho fundamental a la autonomía<sup>27</sup>; la segunda, según la cual la referencia constitucional se considera como una atribución de competencias a entes de base corporativa<sup>28</sup>, reconociéndose una autonomía a nivel constitucional y una garantía institucional<sup>29</sup>.

La jurisprudencia constitucional (STC 26/1987) ha llegado a considerar -si bien con presencia de votos discrepantes - la autonomía universitaria como derecho fun-

26 La atribución al Estado con carácter exclusivo, por parte del art. 149 de la Constitución, de determinadas facultades sobre las materias, no debe interpretarse sin más como una atribución directa de las competencias restantes a las Comunidades Autónomas, pues éstas sólo ejercerán efectivamente las que expresamente hayan sido incorporadas a su Estatuto de Autonomía (STC 1/1982).

27 EMBID IBRUJO, A., “La autonomía universitaria y la autonomía de las comunidades autónomas”, *Revista de administración pública*, 146, 1998, pág.15.

28 LÓPEZ GUERRA, L., “La distribución de competencias entre Estado y Comunidades autónomas en materia de educación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 7, pág.308. Según el autor “La descentralización prevista por la Constitución parece, pues, configurarse en la enseñanza no universitaria como regional y, en lo referente a la Universidad, como esencialmente corporativa”.

29 ARAGÓN REYES, M., *op.cit.*, pág. 197.

damental<sup>30</sup>. Linde Paniagua<sup>31</sup> interpreta la autonomía como una manifestación de la descentralización, que puede explicarse como la capacidad de los entes autónomos de dictar normas capaces de integrar el ordenamiento jurídico. López Guerra<sup>32</sup> considera que mientras la autonomía de las CCAA se entiende como autonomía frente al Estado central, la autonomía de las universidades se delinea como autonomía de los poderes públicos y privados, autonómicos y centrales.

Sin dudas, la autonomía se reconoce a la Universidad “en los términos que la ley establezca”. Un ejemplo de ello, en relación con el ejercicio de la competencia estatal, son la Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común. En cuanto al ejercicio de la competencia autonómica, el ejemplo paradigmático se halla en las mismas leyes de institución de la universidad, como es el caso de la Ley 7/2008, de 13 de junio, de reconocimiento de la Universitat Internacional Valenciana o la Ley 7/1996, de 8 de julio, de creación de la Universidad “Rey Juan Carlos”.

Aragón Reyes<sup>33</sup> considera que “Las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia provienen, indirecta o implícitamente del margen que existe en el artículo 149.1.30 CE y de la cláusula del artículo 149.3 CE, y directamente y explícitamente, sólo de los Estatutos de Autonomía”. Sin embargo, tanto el ámbito de “desarrollo y ejecución” como el de “extensión” o “exclusividad” de la competencia reconocida por los EEAA, se verán reducidos por su «compresión» entre el ámbito reservado a la autonomía de la Universidad y el reservado a la

30 La tesis de la autonomía universitaria como derecho fundamental se basa en cuatro argumentos: su ubicación en la sección I del capítulo 2 del título 1; por los términos utilizados en el precepto constitución; por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario; por su fundamento en la libertad académica. Como señala CÁMARA VILLAR, la sentencia presentó bien votos particulares discrepantes. En particular, Díez Picazo observó que: la ubicación no puede ser elemento determinante, pues en el capítulo 2 de la CE se encuentran muchas reglas que no encajan con la idea de derecho fundamental; el hecho que en el debate parlamentario, algunos hayan hecho referencia a la autonomía universitaria como derecho fundamental, no significa que haya habido una voluntad constituyente única en tal sentido; la autonomía universitaria, además, no puede considerarse necesariamente instrumental a la libertad académica, pudiéndose esta última quedar protegida en un sistema que no reconociera autonomía a las universidades. Con las SSTC 55/1989 y 106/1990, el TC ha sido investido nuevamente de la cuestión y, en particular, en la segunda de las dos sentencias llega a referirse a la autonomía universitaria como derecho fundamental y garantía institucional (CÁMARA VILLAR G., *Votos particulares y derechos fundamentales en la práctica del tribunal constitucional español*, Ministerio de justicia, Madrid, 1993, pág. 323).

31 LINDE PANIAGUA, E., “La autonomía universitaria”, en *Revista de Administración Pública*, n.º 84, 1977, pág. 368.

32 López Guerra, *op.cit.*, pág. 331.

33 ARAGÓN REYES, M., *op.cit.*, pág. 192.

competencia estatal<sup>34</sup>. Por otro lado, esta última tampoco podrá vaciar de contenido el ámbito de autonomía de la universidad, ni podrá incidir en aquellas áreas competenciales autonómicas definidas por el art.148.1.17 CE, por los estatutos de autonomía y por aquel núcleo de facultades delegadas o trasferidas incluyendo centro, personal y servicios en materia universitaria<sup>35</sup>.

#### ***4. Turismo, educación y jurisprudencia constitucional.***

La relación entre las materias turismo y educación no puede reducirse en la aplicación de las disposiciones constitucionales, sino merece una profundización acerca de las reglas de ponderación reconocidas por la doctrina y por la jurisprudencia. De hecho, si no hay que dudar acerca del amplio margen de actuación por las iniciativas autonómicas eventualmente referidas al fomento de la lengua de la CA ex art. 148.1.17 CE, alguna perplejidad procede de la ausencia de una definición jurídica de *turismo educativo* bien nacional, bien internacional o supranacional ratificada por el Estado español y acogida por la jurisprudencia<sup>36</sup>. Ni siquiera, el criterio de absorción de la materia educativa en la materia turística (o dicho de otro modo, de prevalencia de esta última sobre la primera) podría garantizar de antemano una distribución de competencias intachable.

Además, la línea de demarcación entre las distintas facultades tampoco puede considerarse siempre precisa. En el ámbito del *turismo educativo*, por ejemplo, la creación del Espacio europeo de educación superior abre las puertas a una serie relaciones extraterritoriales protagonizadas no sólo por el Estado, sino por la misma universidad y sin excluir la acción de la CA. A este respecto, vale mencionar la STC 165/1994 que subrayó la diferencia entre relaciones internacionales y actividades de proyección y relevancia internacional, siendo éstas últimas

34 LÓPEZ GUERRA, L., *op.cit.*, pág. 331.

35 Según Nieto “Este sistema, [...] implica un equilibrio delicadísimo de los distintos principios, sujetos e intereses afectados, y puede resumirse así: a) La competencia estatal se encuentra limitada por la autonomía universitaria y por las eventuales transferencias realizadas en favor de las Comunidades autónomas, b) Las eventuales competencias de las Comunidades autónomas se encuentran igualmente limitadas por la autonomía universitaria y por las facultades intransferibles que corresponden al Estado en protección de los intereses generales, c) La autonomía universitaria se encuentra limitada por la naturaleza de servicio público que tiene la enseñanza universitaria y que se expresa en la competencia administrativa de los poderes públicos”. NIETO, A., “Autonomía política y autonomía universitaria”, en *Revista del Departamento de Derecho Político*, 5, 1979, pág. 89.

36 Sin embargo, considérese la relevancia de las costumbres internacionales o de los principios generales.

susceptibles de ser ejercidas por las Comunidades Autónomas<sup>37</sup>. Sobre el punto, muy llamativa es también la STC 175/1995, de 5 de diciembre que resuelve un conflicto entre Estado y CA del País Vasco. En el correspondiente proceso constitucional se impugnaba una resolución, dictada por la Secretaría General de Turismo, por la que se anunciaba la convocatoria de setenta y cinco becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras para el curso académico 1987/88, y se dictaban las normas por las que había de regularse ese concurso. Según el Gobierno Vasco, la citada resolución al no establecer un sistema de colaboración entre Estado y CA, no respetaba el orden constitucional y estatutario de competencias, en consideración de la competencia exclusiva enunciada en su Estatuto de autonomía<sup>38</sup> y, por ende, no conjugaba los respectivos intereses subyacentes. Por su parte, el Abogado del Estado, representaba que la resolución impugnada tenía su fundamento en las competencias del Estado en materia de *educación* y de *relaciones internacionales* y sostenía que el ejercicio de la competencia estatal no causaba interferencia o perjuicio alguno de la competencia autonómica sobre turismo. Sin embargo, el TC aclaraba que el Estado español había firmado una serie de convenios internacionales de cooperación turística y que, en la convocatoria y gestión de las ayudas no intervenían autoridades educativas sino, como en la propia resolución se señalaba, “el organismo gubernamental responsable de la política turística en el respectivo país”. Además, el TC aclaraba que con la convocatoria de las mencionadas ayudas no se persigue garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, sino fomentar y desarrollar la actividad turística mediante el intercambio de conocimientos y de experiencias sobre la materia. Finalmente, recordando que “la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art. 149.1.3 CE que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una verdadera reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”(Fj 3º de la STC 80/1993, Fj 5º de la STC 165/1994), el TC estimaba el recurso así planteado, declarando que “la Resolución impugnada no ha respetado el orden constitucional y estatutario de competencias”<sup>39</sup>.

37 Dichas actividades no implican la posibilidad de concertar tratados, no inciden en la política exterior del Estado y tampoco generan responsabilidades internacionales del Estado.

38 Art. 10.36 del Estatuto de autonomía del País Vasco y art. 20.3 de su Estatuto que le faculta para ejecutar “los Tratados y Convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia”.

39 El fallo es meramente declarativo con la finalidad de no ocasionar perjuicio alguno a los beneficiarios de las ayudas ya otorgadas.

Lo expuesto parece poner de relieve que el Estado tampoco pueda utilizar el mecanismo de las subvenciones gestionándolas en vía exclusiva cuando pretenda promover un producto turístico educativo incidiendo en el territorio de una Comunidad, sin instaurar cooperación o colaboración alguna con ésta. La STC 75/1989<sup>40</sup> aclaraba que “la subvención no es concepto que delimite competencias (STC 179/1985, de 19 de diciembre), ni núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los aspectos que pueda dar lugar la misma (STC 174/1985, de 25 de octubre), al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado «título competencial autónomo» (STC 179/1985, de 19 de diciembre) que «puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía; antes al contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o, en su caso, los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias (STC 95/1986, de 10 de julio)”. De la misma forma, la STC 13/1992 aclaraba que la concurrencia de competencias habría de resolverse “mediante técnicas de cooperación y colaboración consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías como pueden ser, entre otras, los convenios de colaboración ajustados al orden constitucional de competencias: técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas en este y otros sectores entre los órganos centrales del Estado y las Comunidades Autónomas, buscando entre todos, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional”. Teniendo en cuenta cuanto descrito en tema de educación y de competencias atribuidas por medio de los Estatutos, cuando las CCAA tienen atribuidas competencias sobre la materia objeto de la subvención, podrá haberse cuatro supuestos, según el alcance e intensidad de las competencias autonómicas, distinguiendo entre: i) supuestos en los que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno; ii) aquéllos en los que el Estado dispone de un título genérico, básico o de coordinación, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución; iii) ca-

40 Por lo tanto, por lo que las subvenciones que regulan deben ser objeto en Galicia de convocatoria, concesión, gestión e inspección por la Junta de Galicia. el Estado, al tomar la iniciativa de subvencionar las actividades por él escogidas, poner a disposición de las Comunidades Autónomas los fondos correspondientes para que cada una de ellas, en el ejercicio de sus competencias en materia de turismo pueda realizar la convocatoria, gestión, concesión directa e inspección de las correspondientes subvenciones.

sos en los que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, cuya ejecución corresponde a la Comunidad Autónoma; y iv) supuestos de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, pero en los que concurren circunstancias excepcionales que determinan que la gestión de las ayudas pueda ser realizada por el Estado, cuando éste ostente algún título competencial general o específico. A parte la excepcionalidad del último caso<sup>41</sup>, la STC 113/1992 aclaraba que siempre deberá garantizarse un margen de actuación para la CA, pudiendo el Estado: en el caso sub i) determinar el destino de las subvenciones de forma global o genérica, por sector o subsectores; en el caso sub ii), consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación; en el caso sub iii) extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

Según el TC, al parecer, el Estado tampoco podría referirse a la competencia *en materia de educación* para intervenir en los aspectos relativos a los títulos habilitantes al ejercicio de guías turísticas. En ocasión de un conflicto positivo de competencia, entre la CA de Cantabria que había reglamentado la habilitación para ejercer como de guía o al amparo de su competencia en materia de “turismo” y el Gobierno de las naciones para el cual la competencia debía pertenecer al Estado a tenor de sus competencias en materia de “enseñanza” (art. 149.1.30 CE), el TC concluía que “no es dudoso a este propósito que la habilitación de guías y guías-intérpretes de turismo es un modo de intervención administrativa que atañe a la ordenación del turismo en un determinado espacio territorial”<sup>42</sup>.

Es útil observar que las iniciativas en ámbito de *turismo educativo* pueden enmarcarse también determinados modelos de innovación en el sector turístico con

41 Según el TC se requiere que la intervención del Estado “resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate”. STC 13/1992, Fj 8.

42 STC 122/1989;

consecuentes pretensiones de competencias por parte del Estado en base al art. 149.1.15 CE. Una situación de este tipo es más que probable si el turismo presenta como atractivo la participación en actividades académicas. Sin embargo, el TC ha afirmado que “no toda actividad de innovación en el turismo o en cualquier otra materia puede calificarse como investigación, pues la innovación en un sector determinado puede consistir, simplemente, en la aplicación al mismo de los resultados de una investigación ya realizada”<sup>43</sup>.

Para el *turismo educativo*, entendido como ámbito novedoso aún a desarrollar, cabe la pregunta si una CA pueda intervenir en ausencia de una posición estatal previa cuando en favor del Estado exista una competencia básica relacionable con la materia. A este respecto, la STC 32/1982 ha aclarado que el ejercicio de determinadas facultades asumidas por las CCAA podrá llevarse a cabo sin necesidad de esperar a que, sobre la misma materia, el Estado dicte la legislación o normativa básica. Esto es el caso de la normativa autonómica de reglamentación de los organizadores profesionales de congresos<sup>44</sup>.

Por otro lado, la STC 80/2012 ha resumido que “el ejercicio de las competencias asumidas como exclusivas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, tiene como límite el ejercicio de las competencias propias del Estado, bien como consecuencia de la concurrencia de otros títulos competenciales —como ocurre, por ejemplo, cuando la competencia del Estado en comercio exterior (149.1.10 CE) o sobre la planificación general de la economía (149.1.13 CE) se superpone a la competencia autonómica de turismo (STC 13/1988, de 4 de febrero, FFJJ 1º, 2º, 3º y 9º, en materia de “ferias internacionales”)—; bien como consecuencia de la afectación de un interés nacional o —como señalamos en la STC 133/1990, de 19 de julio, (en relación con la materia “protección civil”)— de “la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico. Límites o condicionamientos que no excluyen per se la proyección extraterritorial o internacional de las competencias autonómicas cuando ello sea posible”.

43 SSTC 227/2017, 226/2012, 175/2003, 242/1999.

44 PEÑARRUBIA IZA, J., “Promoción y ordenación del turismo de congreso. Reflexiones en torno al organizador profesional de congresos”, en MELGOSA F.J. (ed.), *Derecho y Turismo*, (271-289), Salamanca, 2004.

Sin embargo, la CA también está sometida a los límites derivados del reconocimiento de la autonomía universitaria, en particular por lo que atañe al diseño de las actividades educativas sobre las cuales podría intervenir de forma limitada. A este respecto, destaca la reciente STC 74/2019 recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5724-2016 interpuesto por el presidente del Gobierno contra una disposición autonómica<sup>45</sup> que supeditaba la implantación de nuevas enseñanzas de grado en centros de educación superior privados a la inexistencia de duplicidad con centros universitarios públicos. Según el Abogado del Estado, puesto que la autonomía es un derecho fundamental cuya titularidad corresponde a cada universidad, la disposición sería contraria al derecho a la autonomía universitaria, garantizado por el art. 27.10 CE, y al derecho a la libertad de empresa del art. 38 CE[...], con lo cual "...la imposibilidad de que una universidad ostente libertad para diseñar su oferta educativa, a través de una prohibición como la consignada en el precepto impugnado, implica un ataque directo a la autonomía universitaria". Por el TC una restricción de la autonomía universitaria "solo podría sustentarse en alguna de las razones consideradas, desde la STC 26/1987, como constitucionalmente admisibles a tal fin, esto es, la protección de otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación), la existencia de un sistema universitario nacional o la configuración de la enseñanza universitaria como servicio público". Sin embargo, la medida aprobada por las Cortes de Aragón consistía en una restricción absoluta e incondicionada que impedía autorizar la implantación de nuevas enseñanzas y titulaciones en los centros universitarios privados, sin atención o declaración alguna de los fines de intereses generales que se pretendían perseguir. Según el TC "Al tratarse de una prohibición absoluta, produce como efecto la limitación injustificada del ámbito de autonomía constitucionalmente garantizado a las universidades privadas que, junto a las públicas, sirven a ese servicio público de educación superior al que ya se ha aludido, lo que es contrario al art. 27.10 CE y determina, en consecuencia, que haya de ser declarada inconstitucional y nula".

### ***5. Conclusiones.***

La desamina realizada sobre la distribución de competencia deja en claro algunos puntos. En cuanto a la interpretación de las disposiciones, según la jurisprudencia constitucional no puede fundamentarse en conceptos externos a la

45 Con el recurso se impugnaba el apartado primero del art. 49 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cuanto añade un inciso final al art. 5.1 de la Ley 5/2005, de 14 de junio, de ordenación del sistema universitario de Aragón.

Constitución misma, en el sentido de que no es posible recurrir a definiciones abstractas procedentes de las disciplinas correspondientes<sup>46</sup>; no obstante, ello no impide que la interpretación tenga en cuenta de la normativa internacional y supranacional, así como de las nociones que sean aceptadas generalmente en la sociedad y, por ende, de la Constitución entendida como algo vivo, en cambio y adaptación constante.

Así las cosas, el concepto de *turismo educativo* bien podría emplearse como fundamento para una iniciativa autonómica, eso sí, acogiendo y trasladando la noción de la OMT dentro del texto del acto normativo y administrativo correspondiente. Evidentemente, esto no es suficiente para evitar o resolver conflictos de competencia. El TC considera esencial determinar “la categoría genérica de entre las referidas en la Constitución y en los Estatutos, a la que primordialmente se reconducen las competencias controvertidas, puesto que es ésta la que fundamentalmente proporciona el criterio para la delimitación competencial, sin perjuicio de que, en su caso, la incidencia de la actividad considerada en otros ámbitos obligue a corregir la conclusión inicial para tomar en consideración títulos competenciales distintos”<sup>47</sup>.

Sin embargo, en el caso del *turismo educativo* - a pesar de la definición de la OMT que lo encuadra dentro del fenómeno turístico, constituyendo la actividad educativa el atractivo<sup>48</sup> - no parece siempre fácil o inmediato enmarcar a priori toda actividad en uno de los dos ámbitos competenciales. Así, tampoco parece posible ampararse al criterio de prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica adoptada en otras ocasiones por el TC<sup>49</sup> que no se ajusta a la relación turismo-educación: ésta no puede identificarse *tuout cour* con una relación general-específico o específico-general, sino representa más bien una yuxtaposición de valores. Así las cosas, habrá de evaluar “tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al ca-

46 Véase sobre este punto las SSTC 360/1993, 14/1986, 88/1986; 62/1991, 284/1993, 47/2004 según las cuales no parece posible que los confines constitucionales de la distribución de competencia puedan delimitarse recurriendo a las definiciones conocidas en el ámbito del derecho civil, laboral, administrativo o, en nuestro caso, derecho del turismo y derecho de la educación.

47 STC 80/1985, Fj 1°.

48 Véase la definición en el párrafo 1 del presente artículo.

49 Así, en SSTC 87/1987, Fj 2° y 69/1988, Fj 4°. Sin embargo, se ha afirmado también que «a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto» (STC 213/1988, Fj 3°).

so”<sup>50</sup>. Entonces, podría ser útil también investigar caso por caso el tipo de competencia es de tipo normativo, ejecutivo o administrativo<sup>51</sup>.

En cuanto a autonomía de las universidades (dejando de lado los casos de la UNED y de la Universidad internacional Méndez Pelayo<sup>52</sup>) parece que vayan a representar la aguja de la pesa entre Estado y CCAA, con algunos matices:

- hay una diferencia entre las universidades públicas y privadas, en consideración de que las segundas responden a intereses no solamente públicos. Sin embargo, la educación universitaria ha de relacionarse al concepto de servicio público con todas las garantías que de ello proceden. Dicho de otro modo, la Universidad no podría dejar de prestar el servicio público amparándose a su autonomía;
- en las universidades, la oferta formativa se halla fundamentalmente en propuestas de títulos propios y títulos oficiales:
  - En cuanto a los títulos propios, no hay duda de que las universidades contarán con la más amplia autonomía para el diseño de títulos propios que concreten iniciativas de *turismo educativo*.
  - Algún problema podría haberse en relación con la propuesta de títulos oficiales, pues, en estos casos la universidad actuaría dentro de límites más estrictos, en consideración del papel desarrollado por el Estado, de la competencia de la CCAA y de los procedimientos de acreditación ante las agencias competentes. Sin embargo, como especificado por la STC 74/2019, ello no quiere decir que la CCAA tenga arbitrio absoluto sobre la autorización o menos de una titulación oficial, inclusive en el caso de que la misma resulte ofrecida por las demás universidades establecidas en el mismo territorio autonómico.

En conclusión, sería de auspiciar que las iniciativas de *turismo educativo*, cuando tengan como atractivo acciones educativas universitarias, tengan necesariamente su origen en la Universidad (en su caso, dentro de las políticas de extensión universitaria<sup>53</sup>) y sigan unas pautas finalizadas a evitar conflictos, a sa-

50 STC 153/1989, Fj 5°.

51 STC 183/1996.

52 Se trata de universidades estatales, con régimen jurídico diferente. Véase las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de la Ley orgánica de universidades n. 6/2001.

53 Fue la Universidad de Oviedo a fundar la primera línea de extensión universitaria en 1898, con la

ber: individuar en forma fehaciente el territorio y el interés afectado para determinar las administraciones interesadas; en su caso, evaluar si la iniciativa a pesar de tener efectos también fuera de la CA, pueda enmarcarse en aquellas situaciones permitidas por ser legítima proyección extraterritorial de una competencia autonómica; considerar si hay normas estatales, estatutarias o de desarrollo y ejecución que incidan en la propuesta de *turismo educativo* a emprender; distinguir entre iniciativas enmarcadas dentro de una titulación propia y una oficial; definir las líneas de cooperación eventualmente necesarias; y, en su caso, constituir específicas entidades *ad hoc*, como fundaciones<sup>54</sup>, museos universitarios<sup>55</sup>, formas de asociacionismo<sup>56</sup> o partenariado público-privado que gracias a oportunos mecanismos de participación, pongan a la universidad como coordinadora y a las demás entidades como funcionales a la realización del proyecto, clasificándose la iniciativa como medida orgánica de promoción del turismo y garantizándose, de esta forma, el respecto de los ámbitos competenciales que cada sujeto podría ostentar en el tema.

### ***Referencias bibliográficas.***

ARAGÓN REYES, M., “Las competencias del Estado y las comunidades autónomas sobre educación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, págs.191-199, 2013.

ARANA MUÑOZ, J.M., “La distribución de competencias en materia de turismo”, *Documentación administrativa*, 259-260, págs. 27-38, 2001.

finalidad de contribuir “al desarrollo social, cultural y económico de Asturias por medio de la difusión de la ciencia, la cultura y el arte, y se realiza a través de cursos, conferencias y todo tipo de actividades culturales y formativas, con medios propios o en colaboración con entidades públicas o privadas”. Universidad de Oviedo (2018), La extensión universitaria: un camino de 120 años, disponible en <<http://www.uniovi.es/-/la-extension-universitaria-un-camino-de-120-anos>> (última consulta 28.04.2022)

54 Se consideren, por ejemplo, las iniciativas de la Fundación Castilla La Mancha que además de las actividades de difusión del español, cuenta con propuestas académicas de postgrado, seminarios y jornadas, proporcionando información y contactos para servicios de residencia u la fundación de la universidad de Málaga que en su Estatuto contempla expresamente la actividad de captación de nuevos alumnos.

55 Se considere, por ejemplo, el caso del Museo de la Universidad de Alicante. Según cuanto afirmado en la correspondiente web institucional una media de 20.000 personas visita anualmente las instalaciones del MUA, de las que aproximadamente 8.000 participan en alguna de las actividades incluidas en los programas educativos diseñados.

56 Las formas de asociacionismo suelen estar contempladas como medida de promoción del turismo en la legislación autonómica. Véase, por ejemplo, el art. 60 de la Ley de turismo de Castilla y León o el art. 38, letra i, Ley 15/2018, de 7 de junio, de Turismo, ocio y hospitalidad de la Comunidad Valenciana.

BAYÓN MARINÉ, F., *Competencias en materia de turismo*, Madrid, 1992.

BORRAJO INIEZA, I., “Artículo 149.3. El orden constitucional de competencias y de ordenamientos”, en PERÉZ MANZANO, M., *Comentarios a la constitución española*, Vol. 2, Tomo 2, págs. 1508-1539, 2018.

CÁMARA VILLAR G., *Votos particulares y derechos fundamentales en la práctica del tribunal constitucional español*, Ministerio de justicia, Madrid, 1993.

EMBID IBRUJO, A., “La autonomía universitaria y la autonomía de las comunidades autónomas”, *Revista de administración pública*, 146, págs. 7-50, 1998.

GALLARDO CASTILLO, M.J., “La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las leyes autonómicas: su promoción y ordenación”, *Documentación administrativa*, 259-260, págs. 71-93, 2001.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Las Leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito competencial autonómico”, *Revista de administración pública*, 116, págs. 7-29, 1988.

LINDE PANIAGUA, Enrique, “La autonomía universitaria”, *Revista de Administración Pública*, 84, págs. 355-370, 1977.

LÓPEZ GUERRA, L., “La distribución de competencias entre Estado y Comunidades autónomas en materia de educación”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 7, págs. 293-333, 1983.

NIETO, A., “Autonomía política y autonomía universitaria”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, 5, págs. 77-90, 1979.

Organización Mundial Del Turismo, *Definiciones de turismo de la OMT*, Madrid, 2019, disponible en <DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284420858> > (última consulta: 28.04.2022).

PEÑARRUBIA IZA, J., “Promoción y ordenación del turismo de congreso. Reflexiones en torno al organizador profesional de congresos”, en MELGOSA F.J. (ed.), *Derecho y Turismo*, págs. 271-289, Salamanca, 2004.

SALGADO CASTRO, A., “La distribución de competencias en materia de turismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 9, págs. 319-336, 1996.

SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., “El ejercicio de las profesiones tituladas y los guías de turismo”, en Melgosa F.J. (ed.), *Derecho y Turismo*, págs. 209-216, 2004.

Universidad de Oviedo, La extensión universitaria: un camino de 120 años, 2018, disponible en <[http:// www.uniovi.es/-/la-extension-universitaria-un-camino-de-120-anos](http://www.uniovi.es/-/la-extension-universitaria-un-camino-de-120-anos)> (última consulta 28.04.2022).

**Resumen:**

Recientemente, la Organización Mundial del Turismo ha acuñado la categoría del *turismo educativo* para representar y sistematizar el fenómeno del turismo finalizado al aprendizaje. El presente trabajo recoge los resultados de una investigación sobre la distribución de competencias llevada a cabo a partir de la consideración que, en la Constitución española, turismo y educación representan dos materias distintas. El estudio pretende comprender en qué medida las distintas reglas competenciales se combinan, teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional con una doble finalidad: delinear el papel del Estado y de las Comunidades Autónomas, prestando atención a la peculiar posición asumida por la Universidad y proponer soluciones operativas para minimizar el riesgo de conflictos de competencia.

**Palabras Clave:**

Turismo educativo; distribución de competencias; autonomía universitaria; educación; turismo

**Abstract:**

Recently, World Tourism Organization has officially identified the category of *education tourism* to represent and to systematize the phenomenon of tourism for learning. The present work gathers the results of an investigation on the distribution of competences carried out from the consideration that, in the Spanish Constitution, tourism and education represent two different subjects. The study aims to understand in which way different competence rules could be combined, considering constitutional jurisprudence, with a dual purpose: to outline the role of the State and the Autonomous Communities, paying attention to the peculiar position assumed by the University and to propose operational solutions for minimizing competence conflicts risk.

**Keywords:**

Education tourism; distribution of competences; university autonomy; education; tourism