

LA ADMINISTRACIÓN TURÍSTICA (*)

JOSÉ TUDELA ARANDA

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. BREVE BOSQUEJO HISTÓRICO: 1. Un ensayo de periodización. 2. Las primeras estructuras organizativas (1905-1951). 3. La Administración y el boom turístico (1951-1990). — III. UN NUEVO MODELO ORGANIZATIVO PARA UN NUEVO MODELO TURÍSTICO: 1. Introducción. 2. La Administración del Estado. 3. La Administración de las Comunidades Autónomas. 4. Las entidades locales y la organización turística. — IV. EL INNEGABLE PROTAGONISMO DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL: 1. La Administración institucional del Estado. 2. La Administración institucional de las Comunidades Autónomas. 3. La Administración institucional de las Corporaciones locales. — V. LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA Y CORPORATIVA: EL DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN. — VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El universalmente reconocido desinterés que tradicionalmente ha mostrado el mundo jurídico por el fenómeno turístico ha sido hasta fechas recientes la más notable característica de la relación entre Derecho y turismo (1). Durante muchos años, la doctrina ha dado la es-

(*) El presente trabajo se corresponde con un capítulo de las *Lecciones de Derecho del Turismo* que han sido dirigidas por los profesores Ricardo GARCÍA MACHO y Andrés RECALDE CASTELLS, y coordinadas por María Victoria PETIT LAVALL.

(1) A pesar de la extraordinaria incidencia económica y social del turismo y de su innegable dimensión jurídica, los estudios jurídicos dedicados al turismo con anterioridad a 1996 son muy escasos. El estudio más completo de la legislación preconstitucional se encuentra en el largo trabajo descriptivo de FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J., *Curso de Derecho administrativo turístico*, Editora Nacional, Madrid, 1974. Curiosamente, el primer congreso italo-español de profesores de derecho administrativo se dedicó al régimen jurídico del turismo. Los trabajos resultantes fueron publicados en un volumen editado en 1970 por el Ministerio de Información y Turismo. Precisamente no deja de sorprender que el primer congreso italo-español se dedique a una materia a la que no se había prestado atención y que siguió sin ser estudiada. En cualquier caso, la elección de este tema es buena muestra de la relevancia jurídica que siempre ha tenido la actividad turística. También pueden citarse los trabajos de BERMEJO VERA, J., *Administración pública y turismo*, y de GUAITA MARTORELL, A., *Derecho administrativo especial*, Librería General, Zaragoza, 1966, pp. 131-145.

palda a una normativa que por su casuismo y escaso contenido material distaba mucho de ser atractiva para el estudioso. Pero esta afirmación no puede trasladarse, por lo menos sin importantes matices, a los últimos años. En efecto, en los últimos cuatro años han comenzado a proliferar publicaciones directamente relacionadas con la ordenación jurídica del turismo. Estudios organizativos, sectoriales o generalistas han comenzado a perfilar sus principales características (2).

Ahora bien, este significativo cambio de tendencia no es casual. Más bien, se debe a causas muy claras y significativas. De manera muy esquemática puede decirse que la nueva relación de la doctrina jurídica con el turismo se debe a la consolidación de un turismo significativamente distinto a aquél que protagonizó la historia económica de España en las últimas décadas. Un nuevo modelo turístico del que pueden predicarse como líneas maestras la búsqueda de la calidad, de la diversidad en la oferta y la asignación de funciones complementarias a las meramente económicas.

Parece conveniente explicar siquiera esquemáticamente las razones que han desplazado el exitoso modelo turístico de «sol y playa». La razón básica habría que buscarla en el muy significativo cambio social acaecido en España en los últimos años. Un cambio que, como es lógico, ha supuesto una relevante transformación de los gustos y de los valores sociales. Desde el análisis jurídico no puede obviarse la importancia que en esa transformación social ha tenido el texto de la Constitución española de 1978. En sus artículos se encontraba la semilla jurídica necesaria para impulsar el fortalecimiento de algunos de los que hoy son nuestros más firmes valores sociales. Por ello, puede decirse que, junto al cambio social, la transformación de los

(2) De un tiempo a esta parte la bibliografía jurídica sobre el turismo se ha incrementado notablemente, aunque siga siendo escasa. Entre los trabajos publicados pueden citarse los volúmenes colectivos: *Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*, coordinado por TUDELA ARANDA, J., Diputación Provincial de Huesca, 1997; *Turismo. Organización administrativa, calidad de servicios y competitividad empresarial*, coordinado por BLANQUER CRIADO, D., Tirant lo Blanch-Diputación Provincial de Castellón, Valencia, 1999. La monografía: BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia 1999. Y los artículos: TUDELA ARANDA, J., *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo: la reciente legislación autonómica*, RVAP 45-1, pp. 291 y ss; SOCIAS, J.M., *Evolución de la legislación turística en las Islas Baleares*, en esta REVISTA 13, 1998, pp. 197-236; FERREIRA, J. y NOGUEIRA, A., *Turismo y ambiente: legislación autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible*, en esta REVISTA 13, 1998 pp. 341-378; SALGADO CASTRO, A., *La distribución de competencias en materia de turismo*, en esta REVISTA 9, 1996; BLANCO HERRANZ, F.J., *Descentralización y cooperación interadministrativa en el turismo español. Proceso, instrumentos y propuestas de futuro*, Estudios Turísticos 137, 1998, pp. 67-86.

principios y valores que inspiran nuestro ordenamiento ha sido causa fundamental para la emergencia del nuevo modelo turístico. En este punto no puede obviarse, y menos aun desde el objetivo de las presentes páginas, la transcendencia que para el nuevo modelo turístico y, más en particular, para el nuevo ordenamiento jurídico del turismo ha tenido el desarrollo de la descentralización política contemplada por la Constitución española. La emergencia de diecisiete nuevos centros de poder político se ha mostrado, como habrá ocasión de examinar, decisiva a la hora de renovar el modelo y el ordenamiento turístico.

La Ley continua siendo en nuestros días un fundamental instrumento político. A través de la misma se siguen enunciando los principios rectores de nuestra convivencia y a través de ella sigue el legislador mostrando a la sociedad las líneas fundamentales de su voluntad política (3). Hasta fechas muy recientes, la falta de ideología existente en torno a la ordenación del turismo, es decir, la falta de otro criterio que el meramente cuantitativo, había provocado que sólo alguna Ley de naturaleza organizativa o competencial tuviese por objeto el turismo (4). Pero las circunstancias anteriormente citadas como explicativas del cambio de modelo turístico debían alterar esta situación. Y lo han hecho radicalmente. Desde que en 1994 se aprobó la Ley de Ordenación del Turismo del País Vasco, otras diez Comunidades Autónomas han procedido a aprobar una Ley similar, es decir una norma general de ordenación de la actividad turística.

Para el jurista, esta notable producción legislativa es el dato más elocuente de lo sucedido en el Derecho destinado a disciplinar el tu-

(3) No parece exagerado afirmar que una de las tareas más urgentes que tiene que acometer el jurista es la de reflexionar sobre la adecuación del actual modelo legislativo a las necesidades y circunstancias sociales y política. No son estas páginas ni siquiera para avanzar unas líneas sobre esta cuestión. Pero en relación con el turismo sí es forzoso decir que mientras a la ley se le siga atribuyendo el papel de fundamental instrumento jurídico para la materialización de una política pública, la ley seguirá siendo imprescindible para la coherencia de la política pública en materia de turismo y para una adecuada jurificación de la misma. El papel de la Ley en el ámbito turístico es uno de los temas más sugerentes del Derecho del turismo. En relación con el mismo puede verse: AZNAR JORDÁN, D.A., *Disposiciones normativas en el ámbito turístico ¿Ley o Reglamento?*, en el vol. col. *Estudios sobre...*, ob. cit., pp. 169-210.

(4) La norma paradigmática en el turismo español hasta la reciente aprobación de leyes de vocación globalizadora por las Comunidades Autónomas fue la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, de 28 de diciembre de 1963. Hasta la Ley 6/1994, de 16 de marzo, del Parlamento Vasco, de Ordenación del Turismo, casi todas las leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas referentes a esta materia tenían un ámbito disciplinario y sólo había alguna otra dedicada a regular, en general o en particular, la oferta turística complementaria.

rismo. Inevitablemente, tamaña profusión normativa habrá de conllevar la emergencia de nuevos conceptos y principios. Principios y conceptos que van a permitir transformar cualitativamente el enfoque jurídico del turismo.

Estas leyes responden a la transformación de la sociedad española pero también, y en la misma medida, a la descentralización política del Estado. Desde esta perspectiva debe contemplarse la transformación de la Administración turística. Una Administración marcada por su servicio a nuevos valores y por una complejidad consustancial a la nueva forma de organización territorial del Estado. Pero entender el nuevo modelo organizativo de la intervención pública en el turismo requerirá no olvidar sus muy importantes precedentes. Y en este punto resulta oportuno recordar que esa organización no es precisamente un fenómeno reciente. Que mucho antes del apogeo del desarrollo turístico existió una singular organización administrativa. Una organización que, como señala PIERRE PY en relación con el muy cercano modelo francés, es una de las primeras intervenciones del sector público en un terreno tradicionalmente reservado al mundo privado (5).

La causa principal del muy notable intervencionismo que ha acompañado tradicionalmente al turismo, y, en consecuencia, de su notable estructura organizativa, hay que buscarla sin demasiadas vacilaciones en la extraordinaria importancia económica del sector (6). Así ha sido hasta nuestros días. Ahora bien, en el presente comienza a ser obligado subrayar que junto al mantenimiento, indudable, de la causa citada, han comenzado a emerger otros motivos para mantener un elevado grado de intervencionismo. Son éstos consecuencias de esas semillas constitucionales hoy convertidas en valores de referencia de la sociedad española. Así, junto al mantenimiento de sus muy beneficiosos efectos económicos, la intervención administrativa busca en la actualidad otros objetivos como la preservación del medio ambiente, la recuperación del patrimonio histórico, la protección del turista

(5) PY, P., *Droit du Tourisme*, Dalloz, 1989, p. 30.

(6) Ya en 1974, en una obra clave para el análisis del impacto del turismo en la sociedad española, el profesor CALS destacaba la importancia fundamental del sector turístico en la economía española: CALS, J., *Turismo y política turística en España*, Ariel, Barcelona, 1974, p. 92. En la actualidad, esa importancia lejos de disminuir ha aumentado. En 1992, en la introducción del *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español*, se destacaba que la actividad turística representaba en torno al 8% del PIB español; el consumo turístico, superior a los 4 billones de pesetas; el empleo total, superior a 1,4 millones de personas. Y todo ello sin tener en cuenta su efecto multiplicador sobre otros sectores de la economía (*Plan Marco de Competitividad del Turismo Español*, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría General de Turismo, Madrid, 1992, pp. 11-13). Desde 1992, las cifras del turismo español mantienen un crecimiento imparable, tanto en lo que se refiere al turismo interno como al externo.

como consumidor/usuario o la utilización del turismo como instrumento de ordenación del territorio y desarrollo de las zonas rurales más deprimidas.

Junto al valor añadido que supone la posible consecución de los objetivos señalados, hay otros factores que coadyuvan a explicar el extraordinario presente del sector turístico. Estos son numerosos y una relación exhaustiva parece objetivo imposible cuando no innecesario. Baste recordar el notable crecimiento de la importancia del sector turístico en la creación de empleo, la acelerada introducción de nuevas tecnologías en la gestión turística o la necesidad de dar respuesta a una demanda social que ve en el turismo una actividad ideal en la que consumir sus cada vez mayores horas de ocio. Tanto el presente como el futuro muestran para el turismo un camino de desarrollo y expansión. Buena muestra de ello son las últimas cifras referidas a la creación de empleo en los Estados Unidos según las cuales el turismo es uno de los sectores más activos y con mayor número de empleos creados frente al declive de la industria tradicional.

La acumulación de objetivos en la intervención turística y la consiguiente transversalidad de la misma (7) va a ser causa fundamental de la singularidad que acompaña a la Administración turística. Una singularidad, como se podrá observar a lo largo de las presentes páginas, asociada a la muy frecuente utilización de fórmulas de gestión privadas, a la fortaleza del principio de participación y a la diversidad de la temática que acompaña la actuación administrativa en esta materia. Hacer notar esta singularidad y su tradición histórica serán objetivos fundamentales de estas páginas.

Junto a los factores reseñados es necesario mencionar la multiplicidad de administraciones intervinientes y la utilización de todas las fórmulas conocidas de gestión administrativa. Sólo así se puede tener conciencia cabal de la complejidad que acompaña a la organización administrativa del turismo. En efecto, Estado, Comunidades Autónomas y todo el amplio abanico de las Entidades locales se encuentran más o menos directamente relacionadas con la gestión del turismo. De la misma manera, todas las fórmulas organizativas, desde la gestión ordinaria y tradicional hasta la utilización de las más recientes fórmulas de huida del Derecho administrativo han de ser tenidas en cuenta en el examen de esta organización.

La consecuencia inevitable es una Administración de extraordinaria complejidad. En palabras del profesor BERMEJO, una organización

(7) La interdisciplinariedad del turismo es nota unánimemente resaltada por la doctrina como uno de sus presupuestos condicionantes. Por todos, BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del turismo*, ob. cit., p. 22.

administrativa peregrina y compleja (8). Una organización que ofrece al estudioso del Derecho y del universo organizativo público la posibilidad de reflexionar, desde la experiencia, sobre muchos de los aspectos más candentes y delicados a los que se enfrenta en la actualidad la acción pública.

Entre esas cuestiones merece cita destacada la compleja relación que se establece entre las formas públicas y las formas privadas, entre el sector público y el sector privado. Es la complejidad de esta relación una de las que va a caracterizar el nuevo Derecho del turismo y, sin duda, una de las cuestiones que hace más interesante su estudio. Las páginas que siguen van a estar de una manera u otra marcadas por la dialéctica señalada. De ellas podrá desprenderse con facilidad la insuficiencia de clásicas divisiones reduccionistas. En estas líneas introductorias sólo cabe advertir de la necesidad de contemplar el fenómeno de la intervención pública en el turismo desde parámetros flexibles, alejados de la más pura ortodoxia.

No parece exagerado afirmar que el turismo es uno de los hechos decisivos de la moderna historia de España, en palabras de FUNES ROBER que «el turismo ha partido la historia económica de España». El turismo fue factor fundamental en la modernización del país y uno de los factores que explica su evolución en la segunda mitad de siglo. Es por ello normal que todas las Administraciones públicas hayan mostrado su interés por intervenir sobre el mismo. Si se tiene en cuenta los muy importantes cambios habidos en los últimos años y las notables expectativas abiertas para un futuro inmediato, se comprenderá mejor la necesidad de estudiar y comprender una disciplina que esta llamada a multiplicar su protagonismo de la mano de valores y criterios diferentes a los que hasta ahora la han guiado.

II. BREVE BOSQUEJO HISTÓRICO

1. Un ensayo de periodización

No son lugar estas páginas para realizar un estudio pormenorizado de los antecedentes históricos de la Administración turística española. Ahora bien, si es preciso siquiera afirmar la importancia de esos antecedentes. Muchos de los interrogantes que puedan surgir en torno a la actual estructura administrativa tendrán respuesta, al menos una respuesta inicial, en esos antecedentes.

Porque suele decirse, a riesgo de convertir la afirmación en lugar común, que el Derecho del turismo y la propia Administración turística

(8) Vid. BERMEJO VERA, J., *Administración pública y turismo*, ob. cit., p. 220.

ca son un fenómeno reciente, «joven». Pero conviene afirmar desde el principio que ello no es así. Al menos, no es tan joven y, desde luego, mucho menos joven que otras muchas facetas de la intervención administrativa. Menciónese que, al margen de posibles antecedentes ya remotos, la primera norma organizativa de carácter netamente turístico es de 1905, circunstancia ésta que, como ya se ha visto, no es exclusiva de España.

Así, no será difícil compartir que una visión aproximada del presente de la organización administrativa turística pasa por conocer si quiera sea descriptivamente los principales hitos de su evolución histórica. Porque en ningún caso debe olvidarse la profunda línea de continuidad que marca toda la intervención pública en el turismo.

Añadir a esa descripción un nuevo valor será el objetivo de las líneas inmediatas. Para la consecución de este objetivo se va a dividir la evolución de la organización administrativa en varias etapas. Periodificar esa evolución administrativa ayudará a comprenderla mejor. Porque la periodificación resultante es fruto de la evolución que el fenómeno turístico ha tenido en nuestro País. Y nada mejor para comprender las estructuras administrativas que insertarlas en su contexto histórico, en esas circunstancias que las explican y sin las cuales sería imposible de comprender. Puede decirse que las etapas de la Administración turística son las etapas del turismo en España.

Cualquier ensayo de periodificación, como cualquier ensayo de clasificación, no puede poseer sino un valor relativo, estrechamente ligado a las subjetivas consideraciones del autor. Por ello, la delimitación cronológica que sigue no tiene otras pretensiones que las de ayudar a comprender la evolución de la Administración turística, en períodos definidos por las circunstancias que se han creído de mayor significación para el turismo español. Hecha esta necesaria advertencia, podrían mencionarse las tres etapas siguientes: 1905-1951; 1951-1990 y desde 1990 hasta nuestros días.

El primero de los períodos citados, sin duda con posibilidad de una delimitación más concreta, parece él más claro. Al margen de determinados antecedentes, que bien podríamos llamar «prehistoria» de nuestro turismo (9), es el Real Decreto de 6 de octubre de 1905, por el que se crea la *Comisión Nacional para el Fomento del Turismo*, la norma que puede considerarse pistoletazo de salida del moderno turismo.

(9) La doctrina ha visto en fenómenos históricos como el Camino de Santiago, el inicio del turismo en España, con las correspondientes consecuencias jurídicas (MARTÍN MATEO, R., MARTÍN-RETORTILLO, L y VILLAR PALASÍ, J.L., *Aspectos jurídico-administrativos del turismo*, en *Primer congreso...*, ob. cit., p. 31).

mo español. La fecha de cierre de esta primera etapa, y de inicio de la siguiente, es la de la creación del Ministerio de Información y Turismo. No puede negarse que desde esta fecha la acción pública en materia de turismo tomará un curso bien diferente y que el Ministerio se convertirá en la bandera del formidable desarrollo turístico que estaba por venir.

Son las fechas de la segunda etapa las que pueden llamar la atención. Sorprender, sobre todo, por abarcar períodos bien diferentes de la reciente historia de España. Su inicio ya se ha justificado en el año 1951. Las dudas pueden surgir en torno a la fecha de clausura de este período. Llegar hasta 1990 supone integrar en esta etapa casi doce años de era constitucional. Podría pensarse, no sin recios argumentos (10), que la fecha de aprobación de la Constitución sería el lógico tope de la etapa iniciada por la creación del Ministerio de Información y Turismo. Sin embargo y sin negar la indudable trascendencia del texto constitucional sobre la acción pública en materia de turismo, parece preferible inclinarse por la fecha de 1990. Ello es así porque la Constitución contiene las semillas para el cambio, no el cambio en sí mismo. La Constitución no contiene, salvo en materia competencial, alusión alguna al turismo. Su influencia vendrá dada, de manera indirecta, por su contribución al cambio de valores que modificará sustancialmente la sociedad española y de forma directa, por la transformación de la estructura territorial del Estado con el nacimiento de diecisiete Comunidades Autónomas competentes en materia de turismo.

Pero la consolidación de estas circunstancias requirió tiempo. Tiempo y modificación del propio contexto turístico. Y este contexto se modificó sustancialmente en los últimos años de la década de 1980. En efecto, diversas circunstancias internas y externas provocaron una primera y peligrosa crisis del turismo nacional. Ello obligó a reaccionar con prontitud a los poderes públicos y a plantearse la necesidad de una modificación sustancial del modelo turístico. Consecuencia de ello fue la redacción de un libro blanco del turismo, prólogo del Plan FUTURES, que habría de constituirse en la bandera del cambio turístico español (11). Un cambio que iba a pasar por trasla-

(10) Para el estudio de la influencia del texto constitucional sobre la política turística española y su régimen jurídico puede verse: TUDELA ARANDA, J., *Hacia un nuevo régimen jurídico del turismo...*, ob. cit.

(11) La modificación de las circunstancias que habían facilitado el desarrollo del turismo español y los primeros indicios serios de crisis en el mismo obligaron a la Administración a una respuesta rápida y enérgica que se tradujo en la elaboración del *Plan Marco de Competitividad del Turismo Español* (llamado Plan FUTURES). Los

dar al turismo los nuevos valores y gustos sociales y hacerlo de la mano de quien, tras la aprobación de la Constitución, eran los poderes públicos protagonistas en la materia, las Comunidades Autónomas. Por ello, 1990, como año de elaboración y aprobación del citado Plan puede considerarse la fecha idónea para abrir una nueva etapa y cerrar aquella que se inició en 1951. De hecho, de 1978 hasta esa fecha el turismo español vivió en gran medida de la inercia anterior, siguiendo pautas de crecimiento cuantitativo y sin sustanciales modificaciones.

Desde 1990, y ya con el protagonismo indiscutido de las Comunidades Autónomas, comienza una nueva etapa en la que la búsqueda de la calidad y la utilización del turismo con objetivos complementarios a los meramente económicos van a ser características fundamentales. Ello no obsta, indudablemente, para la continuidad de muchas de las pautas anteriores que habían demostrado sus cualidades. El modelo de turismo de «sol y playa» era un activo irrenunciable de la economía española en su conjunto y de las Comunidades Autónomas afectadas. Pero había que modernizar el modelo y, sobre todo, había que dar respuesta satisfactoria a las nuevas demandas sociales.

Y por primera vez en la historia del turismo español va a corresponder al Derecho un pequeño protagonismo. En efecto, la aprobación en 1994 de la Ley de Ordenación del Turismo del País Vasco, marcó como ya se ha señalado un punto de inflexión. El ejemplo fue seguido con prontitud por numerosas Comunidades y, desde entonces, una normativa globalizadora, con vocación rectora, protagoniza la acción pública en materia de turismo. Lógicamente, esa nueva normativa y esa nueva concepción del fenómeno turístico van a ir acompañada de un nuevo diseño organizativo. Nuevas fórmulas serán ensayadas

antecedentes que figuran en los preliminares del Plan ilustran con claridad su finalidad: «Durante los últimos años se ha venido produciendo un cambio estructural en los mercados turísticos que ha provocado un desajuste entre la oferta y la demanda del sector turístico español, con consecuencias negativas para las empresas, los profesionales y los trabajadores y, en definitiva, para las economías, nacional y regional. Estas circunstancias han generado un conjunto de iniciativas por parte de los agentes económicos, de las Administraciones públicas y de los grupos políticos encaminadas a determinar la situación actual del sector, su posición competitiva y las estrategias a seguir para lograr la consolidación del turismo como uno de los sectores claves de la economía española (...) En estas iniciativas se ha plasmado la inquietud de la sociedad por la problemática del turismo y los riesgos y oportunidades del momento presente. En todos los casos se ha concluido manifestando la necesidad de dotar al sector turístico de un nuevo marco que le permita hacer frente a los cambios que se están produciendo, evitando el deterioro de la actividad turística y logrando crear las bases para consolidarlo como un sector líder en Europa» (*Plan Marco de Competitividad del Turismo Español*, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría General de Turismo, Madrid 1992, pp. 7 y 8).

con el deseo de dar respuesta satisfactoria a la nueva situación. Esta será la estructura organizativa que protagonice estas páginas. Pero antes es necesario dar cuenta de los citados antecedentes históricos.

2. Las primeras estructuras organizativas: 1905-1951

Como ya se ha indicado es sentir universal considerar el Real Decreto de 6 de octubre de 1905, por el que se crea la *Comisión Nacional para el Fomento del Turismo*, como documento inicial de la acción pública en materia de turismo. Como ha señalado BLANQUER CRIADO (12), las razones de la creación de este ente son claramente económicas, como se deduce del Preámbulo de su norma de creación:

«Entre los medios eficaces que las naciones emplean para mantener su riqueza en creciente desarrollo y para lograr que su moneda tenga un valor legal efectivo, hay que poner en primer término el mantenimiento de una balanza económica favorable, de una balanza en la cual los ingresos de todo género sean mayores que los gastos. Esos ingresos de la balanza económica de las naciones no se forman exclusivamente de las mercancías que exportan; tiene, por el contrario, otras muchas fuentes, y entre ellas se encuentra la creciente afición a viajar, que constituye en el extranjero un deporte de todas las clases sociales y, especialmente, de las más acomodadas. Consta por recientes estadísticas del más autorizado origen, que países como Suiza o Italia, que han favorecido esta corriente de excursionistas extranjeros, obtienen ingresos por valor de unos 200 millones de francos al año en Suiza y de unos 500 millones de liras, Italia».

Junto a esta razón, fundamental para comprender el fenómeno turístico, hay que subrayar alguna otra nota de interés anexa a la aprobación de este Real Decreto. Debe subrayarse como nos encontramos ante una de las primeras ocasiones en las que el poder público usa la forma de los entes instrumentales para lograr sus fines. Desde el primer momento, pues, el turismo va a ser sector propicio para la utilización de las más novedosas formas de organización administrativa. Y es que por sus características y necesidades, el poder público deberá acentuar su imaginación para acomodar sus estructuras organizativas a tan flexible realidad. Asimismo, debe llamarse la atención sobre lo que supone de incursión pública en un terreno tradicionalmente reservado a la iniciativa privada. El propio Preámbulo denunciará la falta de iniciativa privada, a la que correspondería «impulsar y desarrollar el turismo». La acción pública se plantea como ejemplo y estímulo de algo que debieran realizar los particulares.

(12) Véase, BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del turismo*, ob. cit., p. 105.

El segundo paso de este itinerario histórico lo constituye la creación por Real Decreto de 19 de julio de 1911 de la Comisaria Regia para el desarrollo del Turismo, como órgano dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Será éste un órgano encargado de satisfacer las necesidades materiales y espirituales de los viajeros. Así, junto a la «vigilancia de los alojamientos» o de la «seguridad y rapidez de las comunicaciones», se le atribuyen tareas como la de «facilitar el acceso a las bellezas naturales y artísticas de nuestra patria» o la de «proponer medidas conducentes a la vulgarización de los conocimientos elementales del arte». En este punto cabe llamar la atención sobre la temprana ligazón de la intervención administrativa en turismo con lo que hoy denominaríamos protección del turista como consumidor o usuario (13), algo que se va a convertir en columna vertebral del moderno turismo y en el hecho de que esa acción pública va a estar interesadamente ligada al inicio del desarrollo de las comunicaciones en España y a la divulgación cultural. De esto último es dato altamente significativo la muy importante labor editorial que va a llevar a cabo la Comisaria Regia con colecciones con títulos tales como «El arte en España», «Propaganda y defensa de la España monumental», «Sección de montaña» o «Propaganda de viajes por España». Y es que en sus orígenes hay que ligar la acción administrativa en turismo al especial clima intelectual de la España de primeros de siglo con la innegable influencia de la labor pedagógica de la Institución Libre de Enseñanza (14).

El paso siguiente tendrá lugar cuando en 1928 se integra la Comisaria Regia en el recién creado por Real Decreto de 25 de abril Patronato Nacional de Turismo. A éste, al margen de funciones específicas se le atribuye, como cláusula general, «cualquiera otra labor que contribuyese a afirmar el prestigio de España entre los que venían a visitarla y que, guardando conexión con las otras funciones, no le estuviesen vedadas por las Leyes generales del Reino o por las disposiciones generales».

(13) Pueden citarse, entre otras, las siguientes normas con estas características: Real Decreto de 17 de marzo de 1909, sobre regulación del servicio de viajeros; Real Orden de 2 de enero de 1926, sobre inspección sanitaria de hoteles; Real Orden circular de 29 de enero de 1929, por la que se regula el Libro Oficial de Reclamaciones en los hoteles; Real Orden circular de 11 de diciembre de 1928, por la que se regula la guía oficial hotelera.

(14) En este sentido puede examinarse el nº 83 de la Revista de Estudios Turísticos, otoño de 1984, dedicado a *Turismo y cultura. Homenaje a la Institución Libre de Enseñanza*.

Como señala HERRÁIZ SERRANO (15), el interés doctrinal se ha centrado en el artículo 10 del citado Real Decreto. En él se procedía a la división del territorio nacional en cinco grandes «grupos regionales», a efectos de proyectar la intervención turística: Región Central; Región Cantábrica; Aragón, Cataluña y Baleares; Levante; Andalucía, Canarias y Protectorado español de Marruecos. Esta división llevó a PÉREZ MORENO (16) a hablar de «regionalización del turismo español». Sí resulta muy significativo observar como casi desde el principio se advierte por el poder público la necesidad de singularizar su intervención según las diferentes características y necesidades de cada territorio.

La vida del Patronato será turbulenta por circunstancias internas y por las propias y conocidas circunstancias históricas. Tuvo, asimismo, atribuida una Delegación de Viajes, al objeto de organizar excursiones y caravanas y labores de inspección hotelera o de habilitación de «veredas y rutas». Sus funciones eran relevantes si tenemos en cuenta el contexto histórico y el grado de intervención que la Administración había alcanzado en otros sectores, claramente inferior al que se daba en el ámbito turístico.

Tras la guerra civil el turismo pasa a ser gestionado desde una Dirección General integrada en el Ministerio de la Gobernación desde 1938. La inercia administrativa, por lo demás fruto natural del momento histórico, se apoderará de este sector hasta la creación del Ministerio de Información y Turismo en 1951 (17).

3. La Administración y el boom turístico (1951-1990)

Coincide la doctrina en considerar la creación del Ministerio de Información y Turismo como el momento de consolidación e impulso de la Administración turística (18). Un año más tarde se determina su

(15) Vid. HERRÁIZ SERRANO, O., *Apuntes descriptivos de los aspectos fundamentales de la legislación preconstitucional en materia turística*, en vol. col. *Estudios sobre...*, ob. cit., p. 10.

(16) Así, PÉREZ MORENO, A., *La regionalización del turismo (solución a un problema de competencia)*, en *Primer Congreso...*, ob. cit., p. 59.

(17) Véase HERRÁIZ SERRANO, O., *Apuntes descriptivos de los aspectos fundamentales de la legislación preconstitucional en materia turística*, en vol. col. *Estudios sobre...*, ob. cit., p. 11.

(18) En este sentido pueden verse: BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del turismo*, ob. cit., p. 106; HERRÁIZ SERRANO, O., *Apuntes descriptivos de los aspectos fundamentales de la legislación preconstitucional en materia turística*, en vol. col. *Estudios sobre...*, ob. cit., p. 11.

estructura orgánica, creándose cinco direcciones generales, una de ellas referida a turismo con las siguientes competencias:

«Inspeccionar, gestionar, promover y fomentar las actividades relacionadas con la organización de viajes, la industria hoppedera y la información, atracción y propaganda respecto de forasteros; fomentar el interés dentro y fuera de España por el conocimiento de la vida y del territorio nacional, y ejecutar las órdenes que el Ministro disponga para el mejor desarrollo de los servicios» (art. 22).

La creciente importancia económica del turismo, que a la postre resultaría decisiva para el desarrollo económico del País, provocaría la consolidación de la intervención administrativa en el turismo y de la consiguiente estructura administrativa. Nota fundamental en el desarrollo del intervencionismo público será el desplazamiento de las competencias de los entes locales a favor de la Administración central del Estado. Una intervención que, según el profesor GUAITA, asumiría como principales manifestaciones directas las siguientes: el desarrollo y gestión de una red de alojamientos turísticos, la Empresa Nacional de Turismo y la Escuela Oficial de Turismo (19). Un profuso cuerpo normativo fue perfilando en los años sucesivos las competencias de un Ministerio que se convertiría en pieza clave del desarrollo turístico español. Hasta 1974 no hubo ningún otro cambio especialmente significativo en la estructura administrativa del turismo español. En esa fecha se crea la Subsecretaría de Turismo (20), como órgano de asistencia al Ministro, destacando entre sus funciones la normativa. También debe reseñarse la creación en 1973 de la Comisión Interministerial de Turismo.

Es en 1977 cuando se suprime el Ministerio de Información y Turismo. En esa fecha, las unidades dependientes de la Subsecretaría de Turismo pasan a integrarse (21) en la novedosa Secretaría de Estado de Turismo en el Ministerio de Comercio y Turismo. Ésta será la estructura administrativa que se mantenga hasta los cambios fundamentales que acaecerán en la década de 1990 y que ya se corresponden con el presente.

(19) Vid. GUAITA MARTORELL, A., *Derecho administrativo especial*, Librería General, Zaragoza, 1966, p. 142.

(20) El Decreto de creación es de 22 de noviembre de 1974 si bien su estructura y funciones se concretaron mediante la O.M. de 31 de enero de 1975.

(21) Por Orden Ministerial de 9 de marzo de 1973.

III. UN NUEVO MODELO ORGANIZATIVO PARA UN NUEVO MODELO TURÍSTICO

1. Introducción

La descripción del presente del modelo organizativo del turismo exige que recordemos que es un modelo que se debe a los profundos cambios acaecidos en el turismo español en los últimos diez años. Cambios en cuanto a la filosofía que lo rige, pero cambios también en lo referido a los esquemas competenciales. La sustitución de un criterio meramente economicista y cuantitativo por un criterio cualitativo que sin perder de vista la importancia económica del fenómeno turístico persigue la consecución de objetivos complementarios, inevitablemente debía repercutir en la estructura organizativa. Si a este cambio ideológico se une el muy significativo cambio de las estructuras de poder en España, con un imparable desapoderamiento de la Administración del Estado en beneficio de las administraciones autonómicas y locales, se podrá intuir con facilidad cuanto de renovación ha podido haber en el nuevo diseño organizativo. En efecto, frente al antiguo protagonismo de la Administración del Estado la posición de privilegio se ha desplazado a unas Comunidades Autónomas que han ocupado su lugar, incluso en lo referente al desapoderamiento de las Corporaciones locales. Y es que éstas se encuentran muy lejos de tener el protagonismo que parece pudiera corresponderles en una materia cuyo desarrollo es siempre finalmente local. Ahora bien, el Estado dista mucho de haber sido vaciado de todas sus competencias. Cuestiones concurrentes con títulos competenciales estatales como la enseñanza o la promoción exterior del turismo, junto a fenómenos singulares como es el de los Paradores de turismo, mantienen en la Administración estatal un reducido pero significativo núcleo organizativo. Por su parte, las Corporaciones locales, si bien con una timidez generalizada, comienzan a reivindicar su espacio en la gestión de fenómeno tan complejo. Por todo ello, en la actualidad un repaso de la estructura organizativa del turismo obliga a detenerse en todas las administraciones territoriales, ya que ninguna ha permanecido ajena.

Además, como se ha señalado, los cambios cualitativos habidos en la política turística también han influido en la estructura organizativa, enriqueciéndola y, simultáneamente, incrementando su complejidad. La multiplicidad de objetivos e intereses a tener en cuenta obligan a diseñar estructuras más plurales y flexibles, acudiendo a todas las fórmulas organizativas conocidas con el objeto de poder satisfacer adecuadamente las nuevas necesidades. La intervención en materia de turismo va a ser uno de los campos en los que con mayor intensidad se va a reflejar la dialéctica entre fórmulas públicas de

gestión y fórmulas privadas; en definitiva, y como se ha indicado desde el principio de estas páginas, va a ser uno de los campos en los que con mayor claridad se dibuja la dificultad de utilizar criterios contundentes en la distinción entre lo público y lo privado.

Junto a las circunstancias reseñadas, existen otros factores que ayudan a comprender mejor las líneas generales de la actual organización administrativa del turismo. Son factores que insisten especialmente en la denunciada complejidad el profundo cambio tecnológico acaecido en los últimos años y el hecho de construir la moderna intervención pública en turismo sobre la técnica de la planificación. Estas dos circunstancias van a exigir una mayor imaginación en el poder público. No son, además, dos circunstancias que puedan contemplarse por separado. El desarrollo tecnológico va a alterar muchos presupuestos tradicionales, pero será en técnicas como la planificación o la programación donde más tenga que decir. Simultáneamente, esta complejidad acelerada va a influir asimismo en el desplazamiento de la gestión turística de mecanismos insertos en la gestión ordinaria de la Administración a fórmulas más flexibles normalmente ligadas, bajo distintos ropajes, a un régimen jurídico de Derecho privado.

Será, como inmediatamente habrá ocasión de observar, en la política de fomento en la que la utilización de fórmulas instrumentales sometidas a Derecho privado sea más frecuente mientras la ordenación del sector se suele incardinar en la Administración ordinaria. Pero lo sucedido en los últimos años parece aventurar una cada vez más frecuente utilización de las fórmulas instrumentales, incluso para las actividades más tradicionales de la gestión turística. Ejemplo paradigmático de esta evolución será, como se estudiará, la Agencia Valenciana de Turismo.

Antes de comenzar a examinar el diferente aparato administrativo de los distintos entes territoriales, es preciso señalar que las líneas inmediatas estarán dedicadas a la Administración ordinaria. Por su importancia, la Administración institucional y la Administración consultiva merecerán análisis por separado. En cualquier caso, será inevitable realizar alguna referencia a los más significativos entes institucionales o consultivos ya que sin ellos no sería posible entender con mediana precisión la Administración turística, en sus estructuras ordinarias.

2. La Administración del Estado

Podría pensarse que veinte años después de aprobada la Constitución, el aparato administrativo del Estado en una competencia que desde el principio fue competencia autonómica habría de ser muy es-

caso sino inexistente. Sin embargo, ello dista de ser así. Es cierto, como inmediatamente se podrá comprobar, que el protagonismo se ha desplazado a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el Estado mantiene un significativo aparato administrativo. Y aunque parte de ese aparato puede entenderse a la luz de competencias estatales que inciden en el turismo como enseñanza o relaciones exteriores, lo cierto es que estas competencias no parece que expliquen todo el entramado organizativo. Antes de intentar entender esta aparente paradoja, bueno será que describamos las líneas esenciales de esa organización administrativa.

El Real Decreto 765/1996, de 7 de mayo, trasladó la materia turística al Ministerio de Economía y Hacienda, cuya estructura orgánica se aprobó por el Real Decreto de 2 de agosto de 1996. De acuerdo con estas normas, las competencias del Estado son ejercidas por la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa, órgano del citado Ministerio. De la Secretaría de Estado depende la Dirección General de Turismo, estructurada en las Subdirecciones Generales de Cooperación y Coordinación Turística y la de Competitividad y Desarrollo Turístico.

Esta estructura es consecuencia de sucesivos cambios en los que el aparato administrativo *ordinario* de la Administración del Estado se ha reforzado frente a los entes instrumentales en un proceso diferente al que ha sucedido en numerosas Comunidades Autónomas. Puede compartirse que hasta la aprobación del Real Decreto 1693/1994, de 22 de julio, de organización de la Administración Turística del Estado (22) el protagonismo fundamental en la política turística correspondía al organismo autónomo Instituto de Turismo de España. En efecto, hasta entonces este Instituto se encontraba bajo la dependencia directa del Ministro y ejecutaba directamente la política turística. Pero desde el citado Real Decreto se crea una Secretaría General de Turismo, a la que va a corresponder coordinar la política turística del Ministerio, siendo el Secretario General el que presida el Instituto de Turismo de España.

No es éste el lugar para estudiar la naturaleza y funciones del Instituto de Turismo de España, dada su condición de ente institucional. Pero sí es preciso señalar que aún sin el protagonismo anterior seguirá siendo una pieza esencial de la Administración turística. Al mismo corresponde la gestión de las dos banderas de la acción turística que aún posee el Estado: los Paradores de Turismo y los Pala-

(22) En este sentido, MARÍN HERRERA, M., *La Administración institucional del turismo*, en el vol. col. *Turismo. Organización administrativa...*, ob. cit., p. 94.

cios de Congresos y Exposiciones de Madrid y Torremolinos. Asimismo, se encuentran adscritas al citado instituto las Oficinas Españolas de Turismo en el extranjero, órganos encargados de la acción turística exterior del Estado.

Junto a este ente institucional, hay que remitir para un estudio posterior, a los entes de naturaleza consultiva que se integran en la Administración turística. A salvo de su posterior examen, recuérdese que el fomento de la participación y de la colaboración entre las diferentes Administraciones públicas y entre el sector público y el sector privado han sido una de las constantes de la acción pública en materia de turismo en los últimos años. Por ello, no puede extrañar que junto al Consejo Promotor del Turismo, adscrito al Instituto de Turismo de España, se crease en 1998 el llamado Observatorio del Turismo.

Especial importancia posee dentro de la Administración ordinaria los organismos dedicados a la coordinación de la política turística, bien entre los distintos ministerios bien del Estado con otras Administraciones públicas o con el sector privado. Así, en primer lugar, es preciso citar la existencia de la Comisión Interministerial de Turismo. Se crea por Real Decreto 6/1994, de 14 de enero, y se modifica su composición por Real Decreto 248/1997, de 21 de febrero. Esta formada por vocales, con rango de Secretario de Estado o Subsecretario, representantes de los Ministerios de Interior, Fomento, Educación y Cultura, Medio Ambiente, Agricultura, Pesca y Alimentación, Asuntos Exteriores y Trabajo y Asuntos Sociales, así como un representante de la Presidencia del Gobierno. Son vocales natos de la Comisión el Director General de Turismo y el Director General del Instituto de Turismo de España. Preside el Ministro de Economía y Hacienda, correspondiendo la Vicepresidencia al secretario de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa. Es función de esta Comisión coordinar entre los distintos ministerios afectados las líneas básicas de la política turística estatal. Su composición, y su mera existencia, son fiel reflejo del carácter interdisciplinar de la actividad turística. En segundo lugar, hay que hacer mención a la Conferencia sectorial Estado/Comunidades Autónomas sobre turismo, que se estudiará inmediatamente.

El aparato administrativo estatal se completa con una referencia al Instituto de Estudios Turísticos, como institución principal de las dedicadas a elaborar instrumentos de análisis del turismo español. El Instituto, creado en 1962, se encuadra en la Administración General del Estado como una Subdirección general directamente dependiente de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa. Es finalidad del Instituto cuantificar de la forma más

precisa posible el número y tipología de los turistas, así como el conocimiento de sus hábitos turísticos. Destacan entre sus tareas el desarrollo de dos importantes operaciones estadísticas. La primera de ellas es la estadística sobre Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR); la segunda es la encuesta sobre Movimientos Turísticos de los Españoles (FAMILITUR). Otros programas de investigación y análisis desarrollados por el Instituto se centran tanto en los aspectos estructurales del sector (oferta de alojamiento, estructura y demografía empresarial, etc.) como en la economía turística en su sentido más amplio.

A la hora de valorar este conjunto organizativo puede resultar de interés por su expresividad y fuerza sintética la transcripción de un párrafo del preámbulo del ya citado Real Decreto 1693/1994, de 22 de julio, de organización de la Administración turística del Estado (23):

«Por otra parte, el constante desarrollo del turismo en el mundo, los cambios que experimentan, continuamente, las corrientes turísticas, y la reciente evolución del turismo y de la economía española demandan que la estructura orgánica y las funciones de los servicios turísticos del Estado se adecuen permanentemente a las nuevas necesidades del mercado y se orienten, primordialmente, al mantenimiento y competitividad de un sector, como es el turismo, de importancia fundamental en la economía española.»

En efecto, de este párrafo se deducen con claridad tres ideas que son decisivas para comprender la evolución de la estructura administrativa del turismo en los últimos años. Por un lado, se parte de la premisa de un sector en cambio permanente y ligado a la evolución general de una economía también cambiante. Por otro, e intensamente ligada a la apreciación anterior, se constata la necesidad de que las estructuras administrativas se adecúen permanentemente a esos cambios. Ello puede entenderse, sin miedo a la exageración, como una renuncia expresa a la estabilidad de esas estructuras. Finalmente, se recuerda la extraordinaria importancia del sector para la economía española. Recuérdese que ya se pudo apreciar en los antecedentes de esta estructura la ligazón entre las consecuencias económicas de la actividad turística y la estructura administrativa.

Estas ideas no sólo se comparten con facilidad sino que, al contrario de lo que sucede en numerosas ocasiones con las buenas pala-

(23) Vid. MARÍN HERRERA, M., *La Administración institucional del turismo*, en el vol. col. *Turismo. Organización administrativa...*, ob. cit., p. 94.

bras del legislador, pueden soportar con facilidad su contraste con la realidad. En efecto, el turismo está cambiando vertiginosamente, la organización administrativa muta cada poco tiempo buscando acomodarse a esa evolución y la importancia económica del turismo no sólo no disminuye sino que crece día a día. Pero este simple contraste de las palabras del legislador con el suceder es insuficiente. Se hace preciso profundizar un poco más para intentar acercarse a un territorio más cercano a la verdad.

En primer lugar, puede decirse que aunque la imagen de volatilidad se corresponde bien con la realidad, ello no debe empañar el hecho de que la Administración turística del Estado se haya asentado sobre algunos principios rectores que parecen resistir mejor los cambios y ser parámetro para el futuro, al menos a medio plazo. Los tres ejes que pueden considerarse como constantes de la acción administrativa estatal serían los siguientes. En primer lugar, el Estado conserva una determinada parcela de acción ejecutiva. En efecto, el Estado mantiene la gestión de operadores turísticos tan significativos como los establecimientos integrados en la Red de Paradores y los Palacios de Congresos y Exposiciones de Madrid y Torremolinos. Sin duda no se trata de una referencia cuantitativa de importancia. Pero nadie podrá negar su valor simbólico. Por una parte, el mero hecho de mantener una parcela de gestión en una competencia reservada a las Comunidades Autónomas no deja de llamar la atención (24). Por otra, la extraordinaria ligazón que con la calidad tienen los establecimientos que el Estado se ha reservado (25). Calidad que en este caso, bien puede aventurarse, no sólo se encuentra ligada a la actividad turística en sentido estricto, sino a algo de mayor contenido político como es la presencia explícita del Estado en una actividad hondamente ligada a la imagen.

En segundo lugar, el Estado se ha reservado, sin que al respecto se hayan planteado dudas, la acción exterior en materia de turismo y, por tanto, la titularidad y gestión de la red de oficinas españolas de turismo en el exterior. Si bien es cierto que el título competencial contenido en el párrafo 3º del artículo 149.1 de la Constitución puede amparar una interpretación similar, no es menos cierto que la

(24) Sin pretender ir más allá del objetivo de estas líneas sí puede llamarse la atención sobre la dificultad de hacer real el concepto de competencia exclusiva en una sociedad tan compleja. Dificultad que, normalmente, es también inoportunidad. A nadie se le puede escapar la utilidad de diferentes enfoques y de sumar energías. Evidentemente ello no obsta para que se procuren evitar duplicidades administrativas.

(25) Así, PALMA FERNÁNDEZ, J.L., *Ordenación jurídica de los Paradores de Turismo de España*, en el vol. col. *Turismo. Organización administrativa...*, ob. cit., p. 120.

competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de turismo también podría justificar acciones de promoción turística de las mismas en el exterior, como de hecho viene sucediendo. Parece pues razonable que la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea el principio inspirador de la promoción turística en el exterior. Razones de eficacia, eficiencia e imagen avalan actuaciones concertadas y rechazan aquellas iniciativas que por unilaterales no tengan en cuenta la pluralidad de sujetos comprometidos en esta materia. En cualquier caso, no es difícil entender que las citadas oficinas debieran tener entre sus prioridades el prestar servicio directo a las diferentes Comunidades Autónomas, y que en este sentido deben desarrollarse las previsiones normativas al respecto (26).

Es a la colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas a la que forzosamente hay que referirse como tercer eje de la organización administrativa del Estado. La constitución en 1984 de la primera Conferencia Sectorial de Turismo constituyó el hito inicial de un proceso en el cual la articulación de mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas va a ser constante, especialmente a través de Convenios de colaboración, como los que han dado lugar a los llamados *Convenios de excelencia turística*. En la actualidad su regulación se encuentra en el Acuerdo de 29 de noviembre de 1994 adoptado por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y cuyo Reglamento interno se modificó por acuerdo de la Conferencia Sectorial de 25 de junio de 1996. La Conferencia Sectorial, cuya convocatoria corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda, es el instrumento utilizado para lograr la coherencia imprescindible entre las diferentes políticas turísticas y el mejor mecanismo para que las Comunidades Autónomas puedan influir en la política turística del Estado. En relación con la Conferencia Sectorial hay que citar la Mesa de Directores Generales de Turismo, órgano de segundo nivel previsto en el Reglamento interno de la Conferencia Sectorial de Turismo que reúne a los Directores Generales de Turismo de las Comunidades Autónomas, con un carácter más técnico que la Conferencia.

La colaboración con las Comunidades Autónomas se completará con otros instrumentos participativos que servirán, además, para la

(26) En este sentido el artículo 13.4 del Real Decreto 1693/1994, de 22 de julio, de organización de la Administración turística del Estado, establece que «cuando las Comunidades Autónomas realicen actividades de promoción del turismo de su ámbito territorial en el exterior, las Oficinas Españolas de Turismo cooperarán con las Comunidades Autónomas siempre que las actuaciones se sujeten a las normas y directrices de promoción turística exterior, que se establezcan en los planes de promoción o, en su defecto, la Administración General del Estado».

colaboración con el sector privado, como es el ejemplo del ya citado Observatorio del Turismo. En cualquier caso, hay que subrayar los muy importantes frutos de la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si la puesta en marcha del Plan FUTURES ya fue un ejemplo de colaboración entre todas las Administraciones afectadas, el II Plan Futures (1996-1999), puede decirse que ya fue consecuencia directa de la Conferencia Sectorial de Turismo celebrada el 19 de diciembre de 1995. Desde entonces, la Conferencia Sectorial se ha mostrado como un marco eficaz para aunar esfuerzos e incluso para evitar disputas competenciales.

La permanencia a lo largo de los últimos años de las notas citadas permite hablar de una cierta estabilidad de fondo a pesar del fuerte ritmo de cambios organizativos habidos. De alguna manera, la convivencia entre el cambio y la estabilidad viene a ser reflejo de una de las notas más características de la actividad turística en el mundo contemporáneo. En un momento de cambios vertiginosos el turismo no va a quedarse atrás. El turismo se suma con entusiasmo a esos cambios. Al turismo afectan intensamente los cambios de la tecnología informática o de los transportes. Pero no le afectan menos los cambios de los valores sociales o de las pautas de comportamiento laboral. Quizá esa sea su peculiaridad. El que casi cualquier cambio le afecta grandemente. Y hoy se trata de una multiplicación exponencial. En estas circunstancias es fácil entender que al gestor público se le plantee el problema de si las fórmulas organizativas tradicionales son las más adecuadas para lograr resultados idóneos. Como es natural, este problema se ha planteado, como se podrá observar inmediatamente, con más virulencia al gestor autonómico. Pero la descripción realizada del entramado organizativo estatal puede ser suficiente para concluir que si bien la acción pública en materia turística requiere, en realidad como toda política pública, del mantenimiento de unas constantes determinadas, también es preciso que goce de la suficiente flexibilidad como para poder adaptarse a un entorno extraordinariamente cambiante.

Puede avanzarse que esta necesidad de adaptación casi constante va a ser una nota que se encuentre a lo largo de todo este trabajo. Y es que en pocas materias como en el turismo se va a poner tan de manifiesto, la necesidad que tiene el Derecho público de ofrecer a la intervención administrativa instrumentos jurídicos y organizativos adecuados para resolver satisfactoriamente los conflictos y relaciones entre intereses públicos y privados, adecuados para resolver la mutabilidad inherente al sector.

Para finalizar el estudio de la Administración estatal debe mencionarse que la extraordinaria y creciente importancia económica del

turismo se acaba traduciendo en una intervención del Estado que con frecuencia va más allá de lo descrito y, desde luego, bastante más lejos de lo que parece decir la Constitución y la totalidad de los Estatutos de Autonomía. Que la intervención estatal en materia de turismo no se circunscribe a la más bien simbólica gestión de Paradores y Palacios de Congresos, lo ponen de manifiesto las distintas medidas de apoyo a la pequeña y mediana empresa turística que se establecieron desde la Dirección General de Turismo del Ministerio de Economía y Hacienda, durante los años 1997 y 1998. Según las propias fuentes de esta Dirección General (27) esas medidas tenían objetivos tales como respaldar el movimiento asociativo empresarial, incrementar la competitividad y calidad del modelo turístico español, aportar innovaciones tecnológicas, acciones formativas o medidas específicas sobre la relación entre el euro y el turismo. Entre estas medidas se encontrarían la elaboración de planes de excelencia turística y planes de dinamización turística. Y es que la Administración del Estado ha asumido como propia la tarea de realizar acciones para la promoción de empresas turísticas y de expansión de sus actividades.

Parece claro que la razón de ser de estas medidas es la trascendencia económica del turismo. Así, podría pensarse en diferentes títulos competenciales que podrían avalarlas, normalmente en el contenido en el parágrafo 13º del artículo 149.1 de la Constitución (28). Ahora bien, no parece conveniente la existencia de intervenciones paralelas. Si es a las Comunidades Autónomas a quien corresponde, al menos en el territorio español, la gestión exclusiva de esta política, no parece exagerado pensar que al margen de eventuales competencias estatales que pudieran traerse al caso, cualquier intervención estatal de esta índole debiera estar previamente consensuada con los representantes de las Comunidades Autónomas. Sin duda que así será en la mayoría de los casos. Pero al ser el turismo una buena muestra de como el Estado mantiene, aun en los casos de más clara y temprana competencia autonómica, una importante estructura administrativa, no esta de más recordar que los mecanismos de participación autonómica en la elaboración de las líneas generales de la política estatal en el sector deben ser lo más claros y eficaces posibles. La afortunada utilización del instrumento de colaboración que es la Conferencia Sectorial sólo debe animar a profundizar en una relación que bien

(27) Vid. VV.AA., *Medidas de apoyo a la pequeña y mediana empresa del sector turístico español*, Dirección General de Turismo, ICE 771, 1998.

(28) Véase GRIFO BENEDICTO, M.A., *Colaboración interadministrativa en turismo: mancomunidades, consorcios, conferencias sectoriales y convenios de colaboración*, en el vol. col. *Turismo. Organización administrativa...*, ob. cit., p. 144.

puede ejemplificar la respuesta administrativa a la concurrencia competencial fruto de la descentralización política.

3. La Administración de las Comunidades Autónomas

Como ya ha habido ocasión de señalar, la gestión turística se ha desplazado casi en su totalidad a las Comunidades Autónomas. La Constitución española establece el turismo como una competencia exclusiva de las mismas y éstas la asumieron como tal desde la primera redacción de los Estatutos de Autonomía. Podemos compartir con SALGADO CASTRO (29) que el mejor conocimiento del territorio, el fracaso de la centralización y el que ya se hubiese iniciado el proceso de traspaso a algunas Comunidades fueron las principales razones que motivaron tal previsión constitucional. En cualquier caso lo que parece resultar más significativo no es que esta competencia se atribuyese a las Comunidades Autónomas sino que el Estado no se reservase explícitamente ninguna competencia al respecto. Aunque esta carencia no puede extrañar cuando el turismo no merece en la Constitución otra mención que la citada de índole competencial. Así, el dato del que habrá que partir, sin olvidar las reflexiones realizadas al hilo del análisis de la Administración estatal, es el protagonismo casi absoluto de las Comunidades Autónomas y el hecho de que el futuro aun remarcará más este protagonismo.

La multiplicidad de las mismas y el alcance de estas líneas impiden dar una cuenta exhaustiva de su aparato administrativo. Seguramente su interés también sería relativo. Las líneas que siguen pretenden dar una imagen global de cómo las Comunidades Autónomas han intentado responder a la gestión de un sector tan dinámico, postergándose para otro momento del trabajo, como se ha hecho al analizar la Administración estatal, el análisis de los entes institucionales y órganos de carácter participativo que se han ido creando.

Es precisamente esa pluralidad de instancias políticas que tan difícil hace un análisis con ánimo de exhaustividad, lo que ha enriquecido significativamente los modelos tradicionales de gestión turística. Como en otros muchos aspectos, la autonomía política y la consiguiente autonomía organizativa, se han traducido en modelos diversos, modelos que se han ido enriqueciendo mutuamente. Por otra parte, la autonomía ha ofrecido toda su virtualidad al permitir a regiones con realidades turísticas muy diferentes respuestas también distintas.

(29) SALGADO CASTRO, A., *La distribución de competencias en materia de turismo. El turismo en la Comunidad Autónoma de Aragón: una propuesta*, en el vol. col., *Estudios sobre...*, ob. cit., pp. 77 y ss.

En efecto, como es fácil de intuir no tendrá nada que ver la respuesta del poder público al fenómeno turístico en Comunidades Autónomas como Canarias o Baleares, cuya economía es casi exclusivamente dependiente del turismo que en otras Comunidades en las que su importancia es mucho menos significativa. Por otro lado, si bien en todas ellas la importancia económica del fenómeno turístico seguirá siendo un dato decisivo para entender la reacción pública, también hay que hacer notar como la mayor importancia que en algunas poseen las que hemos llamado funciones complementarias del turismo como la ordenación del territorio o la recuperación medioambiental y del patrimonio histórico, han introducido algunas variantes. No es inconveniente recordar que, como ya hubo ocasión de hacer notar, la división territorial para la gestión turística tenía ya como precedente el Real Decreto de 25 de abril de 1928 por el que se constituyó el Patronato Nacional de Turismo y que dividió el territorio nacional en cinco grupos regionales y que, en uno de los primeros trabajos doctrinales dedicado al estudio del Derecho del turismo, PÉREZ MORENO afirmaba en 1966 que *el marco regional era el idóneo para la acción turística* (30).

El ya citado protagonismo de las Comunidades Autónomas en la gestión turística ha provocado que sean estos entes territoriales los que más hayan sufrido los problemas que para esa gestión acarrearán los múltiples cambios a los que sé esta teniendo que enfrentar el sector. Es por ello normal que haya sido en el ámbito autonómico en el que se hayan ensayado fórmulas más novedosas de gestión y en el que, en concreto, más se haya recurrido a la Administración institucional para el logro de los fines deseados. Desde estas premisas han de entenderse las líneas que siguen con la modesta pretensión de dar una perspectiva global de un fenómeno que no sólo es plural sino heterogéneo y difícil de reconducir a unos parámetros generales.

La primera idea que parece necesaria resaltar es la consolidación de la denominación *Administración turística* en relación con el aparato organizativo existente en cada Comunidad Autónoma dedicado a la gestión turística. Esta afirmación podría parecer superflua. Pero no creo que sea así. La aparición paulatina de este concepto en la normativa autonómica es reflejo de una estructura organizativa que se ha ido consolidando, creciendo y definiendo, simultáneamente, sus funciones y principios vertebradores. De esta forma puede decirse que la premisa va a ser la existencia en cada Comunidad Autónoma de un aparato organizativo que bien podemos englobar bajo la denomina-

(30) Así, PÉREZ MORENO, A., *La regionalización del turismo (solución a un problema de competencia)*, en *Primer Congreso...*, ob. cit., p. 11.

ción de *Administración turística* y que si bien diferirá en cuanto a su tamaño e importancia relativa de una Comunidad a otra, existe en todas ellas, aunque como inmediatamente se verá con formas bien diferentes.

Se decía que no parecía ni posible ni excesivamente útil realizar una relación pormenorizada de lo que sucede en cada territorio. Por ello, bien puede servir para nuestro análisis la clasificación que de la Administración turística de las Comunidades Autónomas hace MARÍN HERRERA (31). Según la misma, habría Comunidades Autónomas que gestionan directamente a través de su Administración ordinaria el fomento del turismo sin crear sociedades o entes instrumentales interpuestos (Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Navarra y País Vasco); Comunidades que utilizan para el fomento del turismo una sociedad regida por normas de Derecho privado (Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Madrid y Murcia) y Comunidades que han creado un ente instrumental de naturaleza pública al que se ha dotado de naturaleza privada para la actuación de fomento del turismo (Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares).

Como puede observarse, la diversidad es la nota fundamental. Una diversidad debida a la libertad ya señalada pero también a circunstancias históricas y a la problemática específica de cada Comunidad. Sí debe llamarse la atención sobre el relativamente escaso número de Comunidades Autónomas en el que la gestión del turismo se encomienda a fórmulas de Administración ordinaria. Son seis Comunidades y en ninguna de ellas el turismo ha tenido hasta la fecha un protagonismo relevante. En relación con estas seis Comunidades se puede aportar como simple dato indicativo que de las cinco Comunidades en las que no hay aprobada una ley general de turismo, tres pertenecen a este grupo.

Estas consideraciones pueden llevar a la conclusión de que en aquellas Comunidades en las que el turismo tiene mayor importancia se han buscado fórmulas alejadas de la tradicional Administración ordinaria, se han buscado fórmulas tendentes a agilizar la gestión administrativa, fórmulas que se insertan de lleno en el fenómeno de la huida del Derecho administrativo. Las sucesivas explicaciones que se han dado a la utilización de estas fórmulas *heterodoxas* coinciden en resaltar la necesidad de buscar instrumentos organizativos que respondan con eficacia a una realidad cambiante, con exigencias de agilidad que desbordan el normal funcionamiento de la Administración.

(31) Vid, MARÍN HERRERA, M. *La Administración institucional del turismo*, en el vol. col. *Turismo. Organización administrativa...*, ob. cit., p. 96.

Además de este rasgo general, alguna cuestión concreta de la Administración autonómica merece comentario específico. La primera de ellas es la importancia de las fórmulas de colaboración con el sector privado. Junto a una declaración general como la contenida, entre otras, en la Ley 2/97, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura, según la cual la Administración pública colaborará con el sector privado en la consecución de los fines de la ley, estableciendo los correspondientes mecanismos participativos, hay medidas concretas de alguna significación como los Centros de Iniciativa Turística en Castilla y León, regulados por Decreto 100/1991, de 2 de mayo (32) o el Decreto 40/85, de 2 de mayo, de Asturias, por el que se reguló el régimen de acciones concertadas en materia de turismo. Incluso hay algún supuesto en el que la Administración queda en situación de minoría frente al sector privado. Ejemplo de ello es la regulación que la Ley 3/90, de 30 de mayo, de las Islas Baleares, por la que se creaba y regulaba el Plan de Modernización de Alojamientos Turísticos de las Islas Baleares, realizaba de la Comisión que debía informar preceptivamente sobre los establecimientos a reformar (33).

Junto a estas peculiaridades de la relación entre sector público y sector privado, pueden mencionarse como notas destacadas la existencia en las Comunidades Autónomas de Castilla y León y de Canarias de conferencias sectoriales en materia de turismo y en Murcia de una Comisión interdepartamental. La existencia de estos instrumentos, no muy frecuentes en otros ámbitos de actuación de la Administración autonómica, se explica por las ya citadas características de interdisciplinariedad y transversalidad competencial del turismo. Desde estas notas, se hacen precisos mecanismos organizativos que permitan una acción pública en la materia con el mínimo de homogeneidad que demanda una política eficiente.

(32) El Preámbulo de esta norma, tras resaltar la importancia que para Castilla y León posee el turismo y la significación que para su promoción han tenido los Centros de Iniciativas Turísticas, los caracteriza de la siguiente manera: «Representan un potencial humano perfectamente enraizado en sus núcleos de origen, que debidamente encauzados y en colaboración con los intereses de las Instituciones, pueden perfectamente constituir la base de una importantísima red de actuaciones promocionales en el quehacer turístico regional, promoviendo la participación ciudadana y la sensibilidad social...». Por su parte el artículo 3º señala como finalidad general de los Centros de Iniciativas Turísticas, la cooperación al fomento del turismo en todos sus aspectos dentro de su zona de influencia, y de conformidad con los planes generales que informen la política turística de Castilla y León. En relación con estos Centros puede destacarse, también, la posibilidad que el artículo 13 otorga a la Administración autonómica de revocar la autorización de los Centros, entre otras causas, por incumplir en el desarrollo de sus actividades la política general turística de la Comunidad Autónoma.

(33) En este sentido, el artículo 9º de la citada Ley balear.

De esta forma, y a falta de analizar con detenimiento los muy significativos ámbitos de la Administración institucional y consultiva, bien puede decirse que el aparato organizativo de la Administración turística en las Comunidades Autónomas es fiel reflejo de las más significativas características de la política pública en esta materia.

4. Las entidades locales y la organización turística

A pesar del innegable protagonismo que las Entidades locales poseen a la hora de ejecutar la política turística, lo cierto es que ni el pasado ni el presente han sido excesivamente generosos con estos entes territoriales en su relación con la política turística. Si en la época del desarrollismo su posición fue abiertamente desplazada por un afán centralizador que sólo veía en las eventuales competencias locales un lastre para el desarrollo del formidable negocio, en la era constitucional el nacimiento de las Comunidades Autónomas ha limitado abiertamente la recuperación del protagonismo que en principio podría pensarse les puede corresponder. En efecto, puede decirse que la recuperación del protagonismo político y administrativo de provincias y, sobre todo, municipios, tras la Constitución, no ha tenido el correspondiente reflejo en materia turística. Sin duda, ello no obsta para que municipios, provincias, comarcas, mancomunidades y otros entes hayan desarrollado una determinada política turística y, por tanto, hayan establecido la correspondiente organización administrativa. Ahora bien, su incidencia en la elaboración de las políticas turísticas es muy escasa y su participación en la gestión de las mismas también deficiente. En líneas generales puede decirse que las Entidades locales han limitado su participación en la intervención pública en materia de turismo al desarrollo que con sus propias fuerzas han podido dar a sus respectivos territorios. Ello no obsta para que existan ejemplos de verdadera importancia para la política turística general y entes que han asumido un protagonismo que trasciende objetivamente su ámbito territorial. Y es que como indica BERMEJO VERA (34) bien puede decirse que la progresiva intervención de la Administración en materia turística ha supuesto la correspondiente y progresiva centralización de las decisiones, primero en favor del Estado y hoy en favor de las Comunidades Autónomas. Así, frente al modelo italiano en el que los municipios son el eje de la política turística, en España sólo puede decirse que ocupan una posición secundaria.

Ha de señalarse que se deja fuera de este estudio el examen de una realidad incipiente y compleja como la del municipio turístico.

(34) BERMEJO VERA, J., *Administración pública y turismo*, ob. cit., p. 217.

Incipiente porque, aunque hace ya tiempo que la legislación se refiere a esta peculiaridad municipal, es en la actualidad cuando comienza a dotársela de auténtico contenido. Compleja, porque llega a afectar a toda la vida del municipio y se convierte, por tanto, en una verdadera especialidad. Pero aunque no pueda estudiarse sí deben señalarse alguna de las notas que identifican a estas Entidades cuya razón de ser es la afluencia de un número de visitantes, normalmente con carácter estacional, superior en una proporción significativa a la población de derecho del municipio. Entre sus peculiaridades pueden citarse la facultad que se otorga a los mismos para celebrar convenios específicos con la Administración autonómica; la posibilidad que se les atribuye de establecer tributos singulares ligados a la actividad turística, su posible inclusión preferente en los Planes de obras y servicios; la creación de estructuras organizativas singulares o posibles alteraciones del régimen urbanístico general. Hoy la legislación autonómica comienza a desarrollar con intensidad esta figura y en algunos casos, como el de la Comunidad Valenciana, bien puede decirse que ha llegado a convertirse en instrumento fundamental de la política autonómica en la materia.

Al margen de la muy singular problemática del municipio turístico, la nota más destacada de la organización administrativa local en esta materia es el desarrollo por parte de casi toda la tipología de entidades locales de un significativo entramado organizativo institucional. En efecto, provincias, municipios o comarcas se han sucedido en la creación de patronatos y consorcios para gestionar su política turística. De nuevo, la búsqueda de una flexibilidad que no se obtenía con los instrumentos organizativos ordinarios ha llevado a desligar del núcleo ordinario de la Administración a la política turística.

Como puede observarse tras el análisis de las estructuras organizativas en el Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales, la llamada Administración institucional ocupa un lugar especialmente relevante en la gestión pública del turismo. Es hora, por tanto, de dedicarla la atención que merece.

IV. EL INNEGABLE PROTAGONISMO DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

La utilización de personificaciones instrumentales por parte de la Administración turística hay que explicarla, como ya se ha señalado, en el contexto de la llamada huida del Derecho administrativo. Una huida hacia un ordenamiento privado que ofrecería una mayor libertad de actuación y, en teoría, mayor posibilidad de adaptación a las

cambiantes circunstancias de la actividad turística. No es éste momento para comentar un fenómeno de extraordinaria importancia jurídica y organizativa. Pero sí ha de decirse que la generalización de este fenómeno debería hacer reflexionar sobre la presumible insuficiencia de las fórmulas organizativas clásicas y la necesidad de generar nuevos modelos que conjuguen satisfactoriamente las necesidades de flexibilidad con las irrenunciables exigencias del actuar público.

En lo que respecta en sentido estricto a la acción pública en materia de turismo, lo primero que es preciso decir es que lo que comienza a resultar extraño es la utilización de las fórmulas administrativas ordinarias para la gestión pública del turismo, todo ello en favor de la utilización de instrumentos que se insertan en lo que llamamos Administración institucional. Pero en este punto es preciso decir que antes de analizar los entes más significativos son necesarias algunas matizaciones. En primer lugar hay que subrayar que los distintos entes territoriales vienen usando fórmulas muy diversas, pero entre las que destacan dos fundamentales: la creación de Entidades públicas empresariales y la de Entidades de Derecho público sometidas al Derecho privado. Y estas fórmulas instrumentales se usan indistintamente con dos fines que bien pueden diferenciarse: para la realización de tareas que tradicionalmente han sido realizadas por la Administración ordinaria y para la realización de actividades que se insertarían normalmente en la actividad del sector privado. Lo que realmente distingue al turismo, aunque no sea una nota exclusiva, son las numerosas tareas de gestión ordinaria que han sido traspasadas a los entes instrumentales.

Desde estas premisas se realizará el análisis de la Administración institucional. Para ello se examinarán por separado los principales y más representativos entes, al objeto de obtener de esta manera una visión lo más completa posible.

1. La Administración institucional del Estado

Dentro del entramado de la Administración turística del Estado es necesario estudiar por separados dos entes fundamentales, el Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) y Paradores de Turismo de España. Dos entes que si bien se encuentran organizativamente ligados entre sí, poseen una personalidad bien diferenciada.

A) *El Instituto de Turismo de España*

Una comprensión cabal del que es uno de los entes paradigmáticos de la Administración turística española exigiría una exposición

detenida de sus antecedentes. Si bien no es posible realizar pormenorizadamente tal examen sí es preciso resaltar que en su actual estructura el Instituto es el heredero directo del Instituto Español de Turismo creado por Decreto nº 2532/1974, de 9 de agosto, como un servicio centralizado dependiente de la Secretaría de Estado de Turismo y con funciones de asistencia técnica, planificación y documentación. Por Decreto 3162/1977, de 11 de noviembre, se transforma su naturaleza jurídica pasando a ser un organismo autónomo de naturaleza administrativa. El siguiente paso será su extinción por su fusión con el organismo autónomo Exposiciones Congresos y Convenciones de España, por la Ley de presupuestos 50/84, de 30 de diciembre, que da paso a un nuevo organismo autónomo denominado Instituto Nacional de Promoción del Turismo (INPROTUR). Es por la Ley 4/90, de 4 de junio, por la que adquiere su actual denominación y, sobre todo, cuando alcanza su mayor significado, al asumir, bajo la superior competencia del Ministro, «todas las competencias de la Administración superior del Estado en materia turística y por tanto sustituyen la actual organización administrativa centralizada...». Y antes de llegar a su actual configuración aún habrá una importante modificación por el Real Decreto nº 1693/1994, de 22 de julio. Esta norma es especialmente relevante ya que el Instituto pierde su posición privilegiada al crearse la Secretaría General de Turismo, que se define como órgano superior del Ministerio de Comercio y Turismo y a la que corresponde coordinar la política turística del Ministerio y del que es Presidente el Secretario General.

Su actual naturaleza y régimen jurídico son consecuencia del Real Decreto 2616/1996, de 2 de agosto, que establece la estructura orgánica y funciones del Instituto. El instituto se configura como un organismo autónomo de carácter comercial, teniendo como funciones promover el turismo español en el exterior y colaborar con las Comunidades Autónomas, entes locales y sector privado; gestionar los Palacios de Congresos y Exposiciones de Madrid y Torremolinos y planificar la actividad de la Sociedad Estatal Paradores de Turismo; formular, coordinar, desarrollar y ejecutar los planes de actividades de promoción turística y los planes de apoyo a la comercialización de los productos turísticos españoles que se hayan de realizar en los mercados exteriores. Para cumplir estas funciones tiene adscrito el Consejo Promotor del Turismo y las Oficinas Españolas de Turismo en el exterior.

Preside el Instituto el Secretario General de Turismo, que pertenece al Ministerio de Economía y Hacienda y se estructura en dos Direcciones generales: de Estrategia Turística y de Promoción Turística. Como corresponde a un organismo autónomo su régimen jurídico

es el previsto en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y se encuentra pendiente de la transformación jurídica prevista en esta norma.

B) Paradores de Turismo de España

Ya Joan CALS advirtió de la notable incidencia de la empresa pública en la actividad turística. Y de un juicio globalmente negativo, sólo se salvará el conjunto de establecimientos integrados en la Red de Paradores (35). En efecto, desde su nacimiento con la creación en 1928 del Parador Nacional de Gredos, los Paradores de Turismo han sido una de las más significativas y brillantes imágenes de nuestro turismo. Un éxito que ha atravesado toda su vida como demuestra la intervención pública en los años cuarenta y cincuenta para salvaguardar el nombre de *paradores* en favor del poder público (36). Pero será en los años sesenta cuando se produzca su despegue definitivo con la creación de más de treinta establecimientos que servirán de imagen y bandera al nuevo turismo español. Desde entonces hasta nuestros días, los Paradores han sufrido distintos avatares jurídicos pero han mantenido esa calidad que como indica PALMA FERNÁNDEZ les diferencia como establecimientos turísticos (37).

La actual configuración jurídica de los Paradores tiene su origen en el artículo 81 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por el que se reorganizó la Administración turística española. Por este artículo se creó una Sociedad Estatal de las previstas en el apartado 1, a) del artículo 6 de la Ley General Presupuestaria que confirmaba la huida del Derecho administrativo de la red. Desde este momento tendrá personalidad jurídica propia y someterá su actuación al Derecho privado, salvo en las materias expresamente reservadas por la Ley General Presupuestaria. La Sociedad Estatal Paradores de Turismo de España tendrá por

(35) Véase, CALS, J., *Turismo y política turística en España...*, ob. cit., pp. 75-76.

(36) La finalidad de preservar la denominación *Parador de turismo* para la Administración turística se ve ya claramente en la Orden de 5 de noviembre de 1940, criterio que se ratifica en el Decreto de 4 de abril de 1952: «Art. 1º: Con el nombre de *Parador o Albergue sólo podrán ser abiertos al público los establecimientos que para hospedaje de viajeros organice la Dirección General de Turismo, quedando, en consecuencia, prohibido a los demás industriales que se dediquen al hospedaje o servicio de comidas la utilización de dichas denominaciones tanto separadamente como unidas a la de turismo y siendo indiferente que se empleen como título o subtítulo del establecimiento». En este sentido, PALMA FERNÁNDEZ, J.L., *Ordenación jurídica de los Paradores de Turismo de España*, ob. cit., pp. 117 y 118.*

(37) PALMA FERNÁNDEZ, J.L., *Ordenación jurídica de los Paradores de Turismo de España*, ob. cit., p. 113.

finalidad la explotación y gestión de la red de establecimientos e instalaciones turísticas del estado. Para cumplir sus fines la Sociedad actuará conforme a los fines de rentabilidad y eficiencia, sin perjuicio de los objetivos de política turística que se le pudiera encomendar. Como ya se ha dicho, corresponderá a TURESPAÑA fijar la estrategia y la planificación y ejercer el control de eficacia del funcionamiento de la red.

El régimen descrito plantea alguna cuestión que no debe ser soslayada. En primer lugar, el mantenimiento de la red de paradores en la Administración del Estado. En efecto, parecería lo lógico que una competencia típicamente ejecutiva se hubiese traspasado a las Comunidades Autónomas. Y aunque en alguna ocasión la cuestión se ha planteado ante el Tribunal Constitucional, el Alto Tribunal no ha llegado a entrar con detenimiento en la cuestión, pareciendo hoy pacífico el mantenimiento de la red de paradores en el ámbito estatal (38). Al margen de las estrictas cuestiones competenciales, es significativo destacar el interés del Estado por mantener una bandera de prestigio en la actividad turística. El Estado no ha querido quedarse al margen de una competencia de extraordinaria importancia, no ya por razones económicas sino por fundamentales razones de imagen.

Junto a esta reflexión hay que llamar la atención sobre la realización por parte del poder público de una labor típicamente privada, en concreto la hostelera. Y el dato a destacar no es la realización por el sector público de acciones privadas sino el hecho de que en plena ola de privatizaciones y desvinculación por parte del sector público de actividades normalmente correspondientes al sector privado, nadie ha cuestionado el mantenimiento en manos públicas de los Paradores. Al revés, la red continúa creciendo y consolidando su estructura y funcionamiento. Este dato posee singular importancia, sobre todo porque como se verá no es un hecho aislado en la actividad turística. Frente a lo que sucede en la mayoría de los sectores de intervención pública, en el turismo el número de empresas públicas no sólo no decrece sino que se incrementa, fundamentalmente en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Y es que el turismo es una excelente muestra de que la crisis de la intervención pública no es una crisis absoluta sino relativa, de acondicionamiento a nuevas circunstancias. El turismo por su dinamismo y transcendencia económica y social va a seguir siendo un terreno abonado para la actuación del poder público.

(38) Entre otras puede verse la Sentencia del Tribunal Constitucional 193/1990, de 29 de noviembre.

2. La Administración institucional de las Comunidades Autónomas

Como se señaló en su momento, la gestión por las Comunidades Autónomas del turismo ha optado por la utilización de formas básicamente incardinadas en la Administración institucional mediante la utilización, principalmente, de dos fórmulas: la Empresa Pública y la Entidad de Derecho Público.

Entre las empresas públicas más destacadas pueden citarse: en Andalucía, «Turismo Andaluz, Sociedad Anónima»; en Galicia, «Sociedad de Imagen y Promoción Turística de Galicia, Turgalicia, S.A.»; en Madrid, «Turmadrid, S.A.»; en Murcia, Región de Murcia turística, S.A.»; en Canarias, «S.A., Promoción del Turismo Naturaleza y Ocio (SATURNO)»; en el Principado de Asturias, «Sociedad Regional de Turismo (ASTURDATA)»; en Castilla y León, «Sotur, S.A.» En Cantabria esta prevista por la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo, la creación de la empresa «Sociedad de Turismo de Cantabria, S.A.», que tendrá como fines: a) la promoción y el fomento del turismo de la Comunidad Autónoma de Cantabria; b) el fomento de la comercialización, a través de diferentes medios y actividades y c) la gestión e impulso de los servicios de información turística. Las funciones enumeradas pueden considerarse representativas de las que normalmente son atribuidas a este tipo de empresas. Junto a estas empresas con funciones más generalistas, existe un sinnúmero de empresas con objetivos más específicos como las dedicadas a la gestión de estaciones de esquí, monumentos emblemáticos o escuelas de hostelería. El conjunto es un gran conglomerado de empresas que protagonizan de alguna manera la intervención pública en materia turística.

Junto a las empresas públicas se encuentran las Entidades de Derecho Público, entre las que se encuentra la paradigmática Agencia Valenciana de Turismo. Junto a ella habría que citar el Instituto Balear de Promoción del Turismo. Nos detendremos brevemente en explicar el funcionamiento de la Agencia Valenciana, ente ejemplar de la utilización de fórmulas instrumentales en la gestión turística.

Nació esta Agencia en 1985 con la denominación de Instituto Turístico Valenciano y la forma jurídica de una Sociedad Anónima. Por Ley de Presupuestos, en 1992 pasó a ser una Entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia y sometida en su actividad al Derecho privado. El último cambio significativo se produce en 1995 cuando pasa a tener su actual denominación y queda adscrita orgánicamente a la Presidencia de la Generalidad Valenciana. Hay

que decir que al suprimirse en 1994 la Dirección General de Turismo, un buen número de sus competencias pasó al Instituto.

En la actualidad se rige por su Reglamento, aprobado por Decreto de la Generalidad Valenciana 45/1996, de 25 de marzo. Entre las funciones más significativas que tiene atribuida la Agencia se encuentran las siguientes: a) ordenación del sector turístico mediante la elaboración de programas de actuación, propuestas de normativa turística y la emisión de informes; b) la tramitación de los expedientes de apertura, clasificación y régimen de los establecimientos turísticos, así como la vigilancia, desarrollo y aplicación de las normas sobre profesiones y enseñanzas turísticas y el Registro de Empresas y Actividades turísticas; c) controlar el cumplimiento de la normativa vigente en materia turística; d) elaborar, difundir y coordinar la información turística; e) fomentar la formación profesional del sector realizando y promocionando cursos, seminarios, jornadas y concediendo becas; f) conceder ayudas o cualquier tipo de medidas financieras que supongan un apoyo a las inversiones y actividades relacionadas con el turismo. De esta forma, la Agencia Valenciana aúna tanto las competencias sobre el fomento del sector como su ordenación y disciplina. Son precisamente las competencias sobre materias que se insertan tradicionalmente en la ordenación del sector lo que diferencia fundamentalmente a la Agencia de otros entes instrumentales. Es el ejemplo más claro de traslación a una personificación privada de la práctica totalidad de la gestión de una política pública.

En su composición orgánica destaca la existencia del Consejo de Turismo de la Comunidad Valenciana, órgano de información y asesoramiento al que corresponde elaborar estudios y elevar propuestas para mejorar el sector. Destaca su composición plural, formando parte del mismo, entre otros, alcaldes de municipios turísticos, representantes de organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, Cámaras Oficiales de Comercio, Industria o Navegación o personas libremente elegidas por el Presidente de la Agencia entre personas ligadas al sector turístico.

En cuanto a su régimen jurídico, y de acuerdo con su naturaleza de Ente de Derecho Público, la regla general es el sometimiento al Derecho privado y sólo excepcionalmente se rige por el Derecho administrativo, especialmente cuando de lo que se trata es del ejercicio de potestades netamente administrativas como la tramitación de los expedientes de apertura o la imposición de sanciones.

Finalmente, y para dar una visión completa de la tipología de Entidades de Derecho Público utilizadas para la gestión turística, hay que hacer una referencia a la figura del consorcio. Si bien es ésta una

figura jurídica que nace asociada al régimen local, y existen en el ámbito local ejemplos varios de consorcios turísticos, es su emergencia en relación con la política turística de las Comunidades Autónomas donde ofrece mayor interés a los efectos de estas páginas. En efecto, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece en su artículo 7, la posibilidad de que cuando la gestión de un convenio requiera de una organización común, se pueda adoptar la fórmula de un consorcio dotado de personalidad jurídica.

Son dos las Comunidades Autónomas cuya legislación turística ha previsto la figura del consorcio. El artículo 9 de la Ley 9/97, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo en Galicia, hace especial referencia al consorcio como medio a utilizar por la Comunidad Autónoma de Galicia y por las Administraciones locales para aplicar los principios de información mutua, colaboración, cooperación y respeto de sus competencias respectivas. Por su parte, la Ley 10/97, de Turismo, de Castilla y León, dedica sus artículos 11, 12 y 13 a establecer el concepto, finalidad, composición y funciones. Como señala GRIFO BENEDICTO (39) las funciones que se encomiendan a estos Entes son amplias: promover, difundir y fomentar las actividades turísticas, gestionar la explotación de los recursos turísticos que se les encomienden y elevar a las Administraciones competentes las propuestas de recomendaciones que considere conveniente para el mejor desarrollo del sector.

Junto a las Comunidades Autónomas citadas, las Comunidades de Cataluña y de las Islas Baleares han creado también diversos consorcios para materias concretas relacionadas con la gestión turística como el desarrollo de la imagen del sector turístico («Turisme de Catalunya»), formación e investigación (Instituto Superior de Estudios Turísticos de Catalunya o el Centro de Investigación y Tecnología Turística de las Islas Baleares).

3. La Administración institucional de las Corporaciones locales

En el ámbito de las entidades locales, la Administración institucional se hace realidad a través de los patronatos provinciales y municipales y de los consorcios. Pero la figura realmente propia del ámbito local es la del patronato. Los patronatos son organismos autónomos dependientes directamente de la Administración que los crea y son una forma de gestión directa.

(39) GRIFO BENEDICTO, M.A., *Colaboración interadministrativa en turismo...*, ob. cit., p. 140.

La creación de estos entes corresponde al Ayuntamiento o Diputación en Pleno, como una de las vías que la Ley ofrece para la gestión directa de los servicios que tiene encomendados. En este sentido es importante recordar que el Tribunal Supremo en Sentencia de 23 de febrero de 1995 (Arz. 1280) tuvo ocasión de pronunciarse sobre la fundación pública «*Centro de atracción y turismo*» y establecer que «es necesario en consecuencia concretar lo que ha de entenderse por servicio público a los efectos de lo establecido en el Reglamento de Contratos del Estado, y en este punto, es doctrina pacífica, que ha de entenderse como actividad desarrollada en el ejercicio de una propia competencia funcional y como tal ha de entenderse el ejercicio de actividades encaminadas al fomento turístico». Determinado el carácter de servicio público de la acción municipal o provincial en materia turística y, en consecuencia, la cobertura legal para la creación de patronatos, es preciso subrayar que será de especial importancia la letra de los Estatutos que los rija. De ellos dependerá en gran medida el funcionamiento del ente.

Otra cuestión discutida ha sido la de la personalidad jurídica de estos Entes. Como organismos autónomos que son tienen una personalidad propia independiente de la del ente matriz. Ahora bien, puede decirse que es una personalidad matizada. Así, en la STS de 9 de junio de 1988 (Arz. 5319), se dice que la auténtica naturaleza de la relación que une al organismo autónomo con la Administración que lo crea es de carácter fiduciario. Y ello es así porque como se subraya en la STS de 7 de febrero de 1994 (Arz. 1008), «los intereses propios del ente institucional pertenecen al ente matriz que lo ha creado, que lo domina y que lo utiliza». Este es un dato fundamental que ha permitido al Tribunal Supremo imputar a las corporaciones locales la responsabilidad de actos organizados por los correspondientes entes instrumentales creados para la organización de actos festivos y promoción turística (así Sentencias de 25 de octubre de 1996 —Arz. 7124—, y de 23 de febrero de 1995 —Arz. 1280—).

V. LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA Y CORPORATIVA: EL DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

Junto a la proliferación de entes instrumentales es también una característica de la Administración turística la creación, en todas las Administraciones territoriales, pero especialmente en la estatal y en la autonómica, de numerosos órganos consultivos que tienen como una de sus primeras finalidades hacer efectivo el principio de participación.

Hay que indicar que desde muy temprana fecha el turismo ha sido un sector de la intervención pública especialmente propicio a la participación, a la colaboración entre el sector público y el sector privado. En efecto, muestras de esta colaboración se pueden observar tanto en la Administración institucional que articuló los inicios del intervencionismo público en la materia como en la legislación del régimen franquista (40). Razón fundamental de esta proclividad a la búsqueda de fórmulas de colaboración y participación es la naturaleza interdisciplinar de la actividad turística y la multiplicidad de intereses en juego, algunos de ellos contrapuestos, lo que exige un serio esfuerzo por el diálogo y el contraste de pareceres.

La aprobación de la Constitución va a potenciar esta tendencia. Junto a los factores citados, que, asimismo, se verán fortalecidos por la propia tendencia del sector, se unirá el desarrollo constitucional del principio de participación, un principio que si va a ser potenciado en todos los ámbitos, se va a convertir casi en principio doctrinal del nuevo Derecho del turismo. Detrás de esta primacía del principio de participación y del consiguiente fortalecimiento de la Administración consultiva en materia turística va a estar la singular relación que entre el mundo público y el privado se establece en el sector turístico.

Otro factor va a contribuir decisivamente al fortalecimiento de la idea de participación. Como no puede ser de otra manera, se trata del proceso de descentralización política. Consecuencia lógica de este proceso va a ser una multiplicación de los órganos administrativos de carácter consultivo y, en general de todas las vías de colaboración entre todas las Administraciones afectadas y entre el sector público y el privado. Como es inherente a la autonomía política, el principio democrático en su vertiente participativa va a recibir un impulso radical. Y no sólo por el hecho, ya de por sí significativo, de que se multipliquen las instancias de participación, sino también por el efecto cualitativo que posee la existencia de fuentes y modelos diversos. En efecto, la existencia de dieciocho modelos organizativos va a enriquecerlos promoviendo una tendencia claramente favorecedora de la profundización en el desarrollo de este principio. De esta forma, un análisis con detenimiento de la Administración consultiva generada alrededor de la intervención pública en materia de turismo confirmaría que la participación no sólo se ha convertido en un principio rector de la nueva Administración turística sino que ha adquirido una di-

(40) Además de la naturaleza y composición de los Patronatos que conformaron las primeras estructuras administrativas del turismo español, pueden observarse manifestaciones de esta forma de actuación administrativa, entre otras, en la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

mención cualitativa superior a la que posee en otros sectores de la Administración pública. La participación en la acción pública en materia de turismo ha dado lugar en numerosas ocasiones a fórmulas más cercanas a la colaboración en la gestión que a la mera participación.

Y es que, como se viene diciendo desde el inicio de estas páginas, una de las notas más singulares del actual Derecho del turismo y una de las que mayor interés le otorgan es la relación que en el mismo se establece entre lo público y lo privado. Una relación que ha llegado a un extremo en el que en muchas ocasiones resulta harto difícil distinguir con nitidez lo que es público de lo que es privado, llegando incluso a hacer reflexionar sobre lo artificial de las separaciones tajantes. En materia organizativa esta relación se va a traducir en ocasiones en fórmulas cercanas a la cogestión y, en cualquier caso, al establecimiento de numerosos foros en los que el sector privado va a ser algo muy diferente al convidado de piedra que es en otros foros consultivos.

Otro dato del que son reflejo los órganos consultivos de la Administración turística es el del también ya mencionado carácter interdisciplinar del turismo. El elevado número de ámbitos administrativos representados en los mismos confirma una idea sin la cual no se puede entender el turismo moderno: su transversalidad. De hecho, pocos serán los sectores que no se encuentren de una u otra manera ligados a la acción turística. Un estudio detallado de la composición de estos órganos sería esclarecedor al respecto, poniendo de manifiesto la complejidad de la actividad turística. Igualmente resultaría de gran interés un estudio de la evolución de la composición de estos órganos ya que sería una forma óptima de visualizar la evolución del sector turístico y el cada vez mayor número de intereses afectados por el mismo.

Entre los muchos órganos consultivos existentes, destacan por su significación en la Administración estatal el Consejo Promotor del Turismo, creado por Real Decreto 328/95, de 3 de marzo, y regulado por Real Decreto 289/1997, de 28 de febrero, y el Observatorio del Turismo, creado y regulado por Real decreto 1116/1998, de 8 de junio.

Como se señala en el Preámbulo del Real Decreto que lo regula, la creación del Consejo Promotor del Turismo constituyó la respuesta necesaria a una situación caracterizada por una creciente diversificación de la oferta turística y segmentación de los mercados. Como la misma norma sigue diciendo, esa situación exigía un alto grado de información y coordinación entre las iniciativas públicas y privadas, a

fin de optimizar la eficacia de las acciones de desarrollo y promoción del turismo y la rentabilidad de la asignación de recursos públicos y privados. Consecuencia de todo ello es que la colaboración y la coordinación activa de la Administración General del Estado con las Comunidades Autónomas, Entes locales y con el sector privado se configure como un principio general de aplicación inexcusable en la política turística. La función del Consejo Promotor será hacer viable la participación en las funciones y actividades de la Administración turística del Estado de representantes de las Administraciones públicas competentes en la materia.

En consecuencia, el Consejo Promotor del Turismo se configura como un órgano colegiado adscrito a efectos administrativos al Instituto de Turismo de España, teniendo entre sus funciones principales: emitir informes preceptivos sobre los planes estatales de fomento del sector turístico; proponer medidas e iniciativas para la promoción exterior del turismo español y para la optimización de la cooperación entre las diferentes Administraciones públicas y el sector privado, asesorar a la Secretaría de Estado sobre medidas a adoptar, siempre desde una consideración global e integral del sector, impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y privada en materia de turismo.

El Preámbulo del Real Decreto 1116/1998, de 8 de junio, por el que se crea el Observatorio del Turismo, reitera el carácter estructural del principio de participación en la política turística del Estado y recuerda que a tal fin sirven la Comisión Interministerial de Turismo, la Conferencia Sectorial de Turismo y el Consejo Promotor del Turismo. En este contexto organizativo, el Observatorio del Turismo nace como complemento y pieza de cierre del esquema de colaboración diseñado. Su diferencia esencial radica en que en este nuevo organismo se encuentran representados la totalidad de los agentes involucrados en la actividad turística: Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Entidades locales, sectores empresariales y profesionales, organizaciones sindicales, Cámaras de Comercio, medios de comunicación social, representantes de los consumidores y usuarios y miembros del mundo académico y de la formación e investigación turística. Esta composición es la que se considera adecuada para convertir al Observatorio en el instrumento idóneo desde el que dar respuesta a la complejidad intrínseca de la actividad turística y a la multiplicidad y heterogeneidad de sus actores.

La representación de los mencionados sectores se traduce en la existencia de un Presidente y dos Vicepresidentes que corresponden a la Administración General del Estado (41) y cincuenta y nueve voca-

(41) En concreto, y según lo dispuesto en el artículo 3.1 del citado Real Decreto,

les. Un análisis del reparto de las vocalías ofrece datos de interés. Así, de los siete Ministerios presentes puede deducirse la visión que se posee desde la Administración estatal de la interdisciplinariedad del turismo: Economía y Hacienda, Interior, Fomento, Medio Ambiente, Educación y Cultura, Trabajo y Asuntos Sociales y Sanidad y Consumo. Destaca, por otra parte, el elevado número de representantes de las Comunidades Autónomas, diecinueve, coherente por lo demás con el reparto competencial y del sector empresarial que posee diez vocalías, además de los dos representantes que corresponden a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. El número de representantes del sector empresarial contrasta con la reducida presencia de las organizaciones sindicales, sólo dos vocalías, y de las asociaciones de consumidores y usuarios, una sola. La importancia y peculiares características del mercado laboral en el sector turístico y el fundamental valor de la protección de los consumidores y usuarios hacen conveniente fortalecer su presencia en el Observatorio.

Las principales funciones del observatorio serán: recopilación y producción de información sobre el sector, el análisis de la evolución del mismo, el seguimiento de las políticas que inciden sobre la actividad turística, el diseño de propuestas e iniciativas de actuación y el servir de marco que posibilite la participación y la interlocución de todas las organizaciones y agentes que conforman el sector turístico. De esta forma, el Observatorio parece configurarse como un foro de intercambio del que deben salir propuestas e iniciativas para un mejor desarrollo del sector. La pluralidad de su composición puede hacerlo propicio para servir no sólo de auténtico germen de ideas sino también de inspirador de uno los principios que han de regir una política turística acorde con las nuevas demandas sociales.

Para completar el cuadro del desarrollo del principio de participación en la Administración estatal debe citarse la previsión que contiene el artículo 7 del Real Decreto 50/92, de 24 de enero, que aprueba los Estatutos de la Escuela Oficial de Turismo, de que puedan formar parte de su Consejo de Dirección representantes de la Administración del Estado o expertos y profesionales de reconocido prestigio en materias que son objeto de las enseñanzas turísticas.

Como se indicó el desarrollo del principio de participación ha sido fortalecido por la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas. Casi en todas aquellas que tienen esta materia regulada por Ley existe un órgano asesor que sirve de cauce de participación:

la Presidencia corresponde al Secretario de Estado de Comercio, la Vicepresidencia primera al Director General de Turismo y la Vicepresidencia segunda al Director General del Instituto de Turismo de España.

Consejo de Turismo de Castilla y León (art. 10 de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León); Consejo Asesor de Turismo de las Illes Balears (art. 4 de la Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Illes Balears); Consejo de Turismo de Cantabria (arts 9 y 10 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria); Consejo de Turismo de Castilla-La Mancha (art. 5 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha); Consejo Gallego de Turismo (art. 7 de la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de ordenación y promoción del turismo en Galicia); Consejo Asesor Regional de Turismo de Murcia (art. 7 de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia); Consejo de Turismo de Extremadura (art. 6 de la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura); Consejo Regional de Turismo de Canarias (art. 11 de la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias).

En relación con otras Comunidades Autónomas pueden citarse el Consejo de Turismo del Principado de Asturias (Decreto 85/1985, de 8 de agosto), el Consejo de Turismo de Navarra (Decreto foral 246/1985, de 27 de diciembre) el Consejo de Turismo de Aragón (Decreto 62/84, de 30 de julio) o la participación de los agentes sociales en el Consejo de Dirección de la Agencia de Turismo de Valencia.

Las funciones de estos organismos son más o menos coincidentes y pueden resumirse en las siguientes: informar y asesorar a la Administración turística autonómica; proponer la realización de estudios, investigaciones y publicaciones de interés para el sector; informar los correspondiente planes y programas turísticos; facilitar la incorporación de la iniciativa privada al diseño de la política pública en la materia; informar los proyectos normativos relacionados con el turismo y todas aquellas que relacionadas con la materia les sean encomendadas por la Administración. Puede decirse que en la regulación de buena parte de estos organismos se ha sido tímido, respondiendo su configuración a modelos y funciones que no se corresponden en puridad con las necesidades de un sector que, como se ha dicho, esta fuertemente condicionado por la colaboración entre los distintos sectores afectados. Es notorio que el Estado ha avanzado cuantitativa y cualitativamente bastante más en el desarrollo del comentado principio de participación. En cualquier caso, no es difícil presumir que la evolución de la muy joven Administración turística de las Comunidades Autónomas estará muy condicionada por la complejidad de un sector que obligará a profundizar no ya sólo en fórmulas de mera participación o colaboración sino que se acercará, como ya se ha visto que sucede en alguna Comunidad Autónoma a mecanismos cercanos a la cogestión.

Finalmente, resulta obligado realizar una breve referencia a la Administración corporativa en el ámbito turístico. Este tipo administrativo se circunscribe en el turismo a los Colegios Profesionales relacionados con la profesión turística. Desde que en 1996 el turismo se convirtió en título universitario al crearse la Diplomatura en Turismo, era posible constituir los correspondientes Colegios Profesionales. Así, hasta la fecha, se han creado el Colegio Profesional de Diplomados y Técnicos de Empresas y Actividades Turísticas de Canarias (Ley 2/1996, de 8 de julio) y el Colegio de Diplomados y Técnicos de Empresas y Actividades Turísticas de Cataluña (Ley 6/1991, de 27 de abril). Como indica BLANQUER CRIADO la creación de estos Colegios puede y debe ser una importante contribución al desarrollo de un turismo de calidad (42). Sus funciones, como las de otros Colegios profesionales, serán entre otras: ordenar la actividad profesional; ejercer la potestad disciplinaria; participar en la elaboración de los planes de estudio; organizar actividades y servicios para los colegiados; adoptar medidas tendentes a luchar contra el intrusismo profesional.

VI. CONCLUSIONES

La Administración turística no es precisamente un fenómeno novedoso. El nacimiento de un entramado organizativo dedicado al fomento del turismo como fuente de riqueza nace con el siglo en lo que supone una manifestación temprana de intervencionismo administrativo. Junto a esa primera etapa que llegaría hasta 1951, otras dos completan el panorama de la organización administrativa del turismo: desde 1951 hasta 1990 y desde 1990 hasta nuestros días. Estas tres etapas son coincidentes que las tres principales fases de la actividad turística en nuestro País. Así, la primera supone la toma de conciencia por el poder público de la importancia del turismo como factor de desarrollo económico y social y la consiguiente asunción de tareas de promoción complementando e incluso suplantando a una iniciativa privada que se denuncia débil. Por su parte, la fase intermedia se corresponde con la consolidación del fenómeno turístico y supone el diseño de una estructura centralizada adecuada al cumplimiento de objetivos de crecimiento económico, en demérito de otros factores. Finalmente, la tercera etapa, que nacería con la redacción del Plan FUTURES como bandera de las nuevas necesidades de la política turística y en la que nos encontraríamos instalados, representa la adecuación de las estructuras administrativas a un nuevo diseño del re-

(42) Vid. BLANQUER CRIADO, D. *Derecho del turismo*, ob. cit., p. 129.

parto del poder político y, sobre todo, a la consecución de unos objetivos que ya no son meramente economicistas. En cualquier caso, si puede subrayarse como nota común a los tres períodos la fuerte centralización de la política y gestión turística en perjuicio de las competencias de las corporaciones locales.

Conviene subrayar la importancia que para el cambio de la política turística y, en consecuencia, de las estructuras administrativas, ha tenido el desarrollo del Estado autonómico y la asunción por la sociedad de determinados valores, en su mayoría con raíz constitucional. La atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia en materia de turismo ha determinado una mayor adecuación de la política turística a las peculiares circunstancias de cada territorio, el desarrollo de una política legislativa muy ambiciosa en la materia y el nacimiento de un mayor número de fórmulas organizativas con la finalidad de lograr los nuevos y más ambiciosos objetivos de la política turística. La consecución del desarrollo turístico respetando el medio ambiente, convirtiendo el patrimonio histórico en recurso turístico de primer orden, facilitando el equilibrio territorial y asegurando al usuario turístico el pleno respeto de sus derechos, exigía, evidentemente, fórmulas organizativas y jurídicas más complejas de las existentes hasta la fecha.

Así, la Administración turística es hoy, ante todo, una Administración compleja. Por la complejidad de sus fines. Pero también por la participación en la articulación de la política turística de todos los escalones administrativos. Desde una Administración general del Estado que conserva un significado entramado organizativo hasta las Corporaciones locales en toda su tipología, pasando lógicamente, por las Comunidades Autónomas, poseen algún tipo de estructura administrativa en la materia. Pero también, y en no menor medida, porque la actividad turística tal y como es hoy entendida es una actividad multisectorial que afecta a casi todos los ámbitos de la intervención administrativa. Estas circunstancias obligarán a hacer un serio esfuerzo de coordinación entre las distintas Administraciones públicas y en el interior de cada una de ellas.

En cualquier caso, puede observarse la cada vez mayor afirmación de la Administración turística como realidad específica y diferenciada de otros sectores de la acción administrativa. La consolidación de esta estructura singular es una de las notas más características del presente de la actividad turística, aunque, como ya se ha indicado, no sea algo estrictamente novedoso en la historia de la Administración pública española.

No es sencillo reducir a unas notas principales la densidad del aparato administrativo dedicado a la política turística. Pero desde las premisas indicadas, sí pueden subrayarse algunas notas: a) Es nota relevante el significativo entramado organizativo que permanece en la Administración general del Estado cuando se trata de una de las competencias más tempranamente transferidas. La concurrencia de títulos competenciales como enseñanza o relaciones exteriores no es suficiente para explicar esta circunstancia. Sólo la importancia económica de la actividad turística y la conciencia de todos los poderes públicos de la necesidad de una política coordinada en la materia explican el mantenimiento de esa estructura. b) La política turística se manifiesta como un buen ejemplo de colaboración interadministrativa, especialmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así, lo demuestra la escasa conflictividad en una materia en la que aparentemente el Estado ejerce mayores competencias de las que estrictamente podría corresponderle. La conciencia de que sólo de aunar esfuerzos puede surgir el cumplimiento de los objetivos esenciales de la política turística y la satisfactoria fórmula de articulación de instrumentos organizativos puede explicar este éxito. c) En cualquier caso, el protagonismo de la política turística descansa en la actualidad en las Comunidades Autónomas, como demuestra el sustrato normativo que han ido conformando. Al igual que sucedió en la época del boom turístico, las Corporaciones locales han sido desplazadas, limitándose a tímidos esfuerzos por promocionar el turismo en su respectivo territorio. d) El protagonismo tradicional de las formas de organización institucional se ha acentuado en esta última fase de la política turística. La organización administrativa del turismo en las Comunidades Autónomas se ha mostrado campo abonado para la huida del Derecho administrativo, incluso para las fórmulas más heterodoxas. e) Es nota característica de la Administración turística el significativo desarrollo de las fórmulas participativas con una presencia muy significativa del sector privado. Incluso, en ocasiones, no es difícil detectar apuntes cercanos a la cogestión. f) La elevada sensibilidad del turismo al cambio social y a las necesidades del mercado provoca que se trate de una Administración sometida a constantes modificaciones. Pero éstas no deben llamarse a engaño. En la mayoría de las ocasiones, se trata más bien de cambios superficiales. La organización administrativa del turismo muestra unas constantes muy arraigadas.

No es sencillo aventurar que deparará el futuro para la Administración turística del turismo. Sí puede pensarse que se trata de unos de los sectores administrativos más adecuados para el ensayo de nuevas fórmulas organizativas más complejas y flexibles a la vez. Para el ensayo de fórmulas organizativas más cercanas a la realidad económi-

ca y social que las que hoy conocemos. Es por ello fácil pensar que continuará, como toda la política turística, siendo ejemplo de la cada vez más complicada relación entre el Derecho público y el Derecho privado. El turismo necesita para su desarrollo y para cumplir los difíciles objetivos que hoy le demanda la sociedad de estructuras organizativas ágiles, participadas y garantes de los múltiples derechos e intereses públicos y privados en juego.