

# **ESTUDIOS TURÍSTICOS**

# **SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE TURISMO**

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA: EL PAPEL DE LOS ENTES PÚBLICOS TERRITORIALES: ESPECIAL REFERENCIA AL ESTADO Y A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.— III. LOS ENTES LOCALES Y EL TURISMO.— IV. ESPECIAL REFERENCIA AL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL.— V. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA TURÍSTICA.— VI. BIBLIOGRAFÍA.*

*RESUMEN:* En este artículo se analiza el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de turismo. En concreto, se analiza la incidencia de la competencia exclusiva del Estado en materia de planificación y dirección de la actividad económica general en sus relaciones con la competencia exclusiva autonómica en materia de turismo. Igualmente, se estudia la gestión territorializada de las subvenciones en materia turística y la posición jurídica de las Comunidades Autónomas.

*Palabras clave:* Estado; Comunidades Autónomas; turismo; subvenciones.

*ABSTRACT:* In this article, the system of delegating authority between the State and the Autonomous Communities in matters concerning tourism is analyzed. Specifically the incidence of exclusive authority over the State on planning issues and management of general economic activity in the relationship with the exclusive autonomous authority on tourism issues is analyzed. Likewise the territorial management of the subsidies dealing with tourism issues and the legal position of the Autonomous Communities is studied.

*Key words:* State; Autonomous Communities; tourism; subsidies.

## **I. INTRODUCCIÓN**

España es un país eminentemente turístico. Lo ha sido en el pasado, lo es en el presente, y seguramente lo seguirá siendo en el futuro. Es más, tradicionalmente, gracias a los ingresos procedentes del turismo, la balanza comercial ha estado en situación de razonable equilibrio y la situación económica del país ha sido positiva durante largos años.

España es una nación que, por su geografía, por su clima, por su historia y por su gente, tiene unas grandes condiciones para que la actividad turística se encuentre en un grado de desarrollo y madurez alto. Si a eso sumamos que el modelo de Estado compuesto definido en la Constitución de 1978 deja en manos de los Entes territoriales: Comunidades Autónomas y Entes locales, la ordenación y promoción del turismo en el territorio correspondiente, nos encontramos ante una intensa actividad de los poderes públicos. Fomento, servicio y policía conviven y coexisten en la materia demostrando que la acción administrativa despliega en el mundo del turismo toda su potencia y toda su capacidad al servicio objetivo del interés general.

En efecto, el turismo es hoy, más que nunca, un concepto plural, multidisciplinar, que va más allá de los intereses individuales y que, por ello, ha tenido que ser objeto de regulación por los poderes públicos para ordenar una actividad de naturaleza asociada a millones de personas de todo el mundo, que mueve muchos millones de euros y que tiene tras de sí una potente industria con todo lo que eso supone de creación de empresas y puestos de trabajo.

El turismo constituye una actividad plural porque admite muchos enfoques, muchas dimensiones, tiene diferentes aspectos: jurídicos, económicos, sociológicos, geográficos, meteorológicos o incluso dietéticos o gastronómicos. Además, desde el punto de vista jurídico, que es el que nos interesa en este momento, el turismo puede ser objeto de estudio para el Derecho Público y también para el Derecho Privado. Para el Derecho Público porque los poderes públicos, dada la trascendencia supraindividual de este fenómeno socioeconómico, han tenido que hacerse presentes para regularla al servicio objetivo del interés general. Y para el Derecho Privado, porque las relaciones jurídicas que se producen en el marco de las instalaciones y establecimientos hoteleros son de orden mercantil.

En el contexto del Derecho Público, que es la materia desde la que se realizan estas consideraciones, se ha discutido sobre si el Derecho Turístico debería disfrutar de autonomía o si, por el contrario, debería entenderse como una parte del Derecho Administrativo parte especial. Así es, normalmente el Derecho Administrativo Turístico, que es como se conoce en España, se encuentra en el programa de Derecho Administrativo en la parte especial, que es la parte dedicada a los diferentes sectores del Derecho Administrativo Económico. La principal razón que nos anima a considerar a esta reflexión, reside en la constatación de que en el mundo del turismo, la trilogía de la que hablaba Jordana de Pozas: policía, fomento y servicio público, se da de manera perfecta y armónica. Es más, puede decirse sin temor a incurrir en error que en ningún sector como en el turismo se produce de una manera tan

razonable y equilibrada el juego del conjunto de instituciones y potestades que caracterizan el Derecho Administrativo mismo.

En nuestro tiempo, es obvia la creciente importancia del turismo como fenómeno económico y social. Por eso, Estado, Comunidades Autónomas, Entes locales y Unión Europea juegan un importante papel y tienen mucho que decir. Por eso, es menester diseñar sistemas de cooperación eficaces entre las diferentes Administraciones públicas con competencias en el sector, que son las cuatro, que permitan una administración y gestión del turismo al servicio objetivo del interés general. De ahí que dediquemos un capítulo específico de este trabajo a poner de relieve, también desde la perspectiva filosófica, la relevancia de la cooperación como esquema de relación entre los diferentes Entes territoriales con competencias en la materia.

Hoy en día el turismo se ha convertido en un auténtico fenómeno de masas con evidentes implicaciones en todos los ámbitos de la vida, especialmente en el económico y social. De hecho, la valoración del fenómeno turístico puede abarcar muy diversos aspectos que van desde el puramente cultural hasta el estrictamente económico. Esa es la razón, como veremos más adelante, de que, en efecto, sobre el turismo coincidan toda una serie de títulos competenciales del Estado que limitan de alguna manera la declaración de exclusividad que los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas dedican a la competencia de turismo.

El Tribunal Supremo ha entendido, sentencia de 22 de octubre de 2001, que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de turismo al amparo del artículo 148.1.18 de la Constitución. En el caso de Illes Balears, Comunidad archipelágica de gran dimensión turística, el Estatuto de Autonomía (art. 10.9), de acuerdo con la previsión constitucional establecida en el citado artículo, la asumió con el carácter de exclusiva. Pues bien, la referencia del artículo 148.1.18 es, para más señas, la única referencia explícita que la Constitución hace del turismo. Se trata de algo que contrasta con la relevancia y con la trascendencia que para España, y el conjunto de los españoles tiene el turismo, como todos sabemos. ¿Cómo es posible que el constituyente no dedicara alguno de los artículos del capítulo III, principios rectores de la política económica y social, al turismo?. ¿Era necesario un precepto expreso a la materia o puede encontrarse implícito en alguno de los artículos que integran dicho capítulo?.

Un sector doctrinal ha creído encontrar la constitucionalización del turismo en el párrafo tercero del artículo 43 de la Constitución española, cuándo se dispone que los poderes públicos facilitarán la adecuada utilización del ocio. Sin embargo, como tal, el turismo carece de regulación constitucional. Desde luego, en un país como España, dada la trascendencia que tiene el turismo,

la Constitución debiera haber reservado un precepto en su capítulo III, el de los principios rectores de la política económica y social.

Al margen de que la promoción y ordenación del turismo en su ámbito propio pueda ser una competencia asumida por las Comunidades Autónomas a través de sus correspondientes Estatutos de Autonomía, es posible, aunque hay que forzar algo la interpretación, pensar que el turismo está presente en la mente del constituyente, por ejemplo, en el artículo 40 de la Constitución, al señalar que «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico...». Es evidente que unas buenas condiciones para el desarrollo del turismo en España repercutirá, así es, en los datos macroeconómicos del país. Sin embargo, insisto, me parece que no vendría mal aprovechar la próxima reforma constitucional para incluir un artículo dedicado, en este capítulo III, al turismo encomendando a los poderes públicos en concreto la creación de condiciones favorables para el desarrollo, equilibrado y humano, de esta fuente de ingresos tan importante para el reino de España.

Es evidente que, en los momentos actuales, como antaño, la actividad turística se ha convertido en un motor fundamental de la economía española. A su elevada aportación a la creación de renta y empleo y su carácter de sector equilibrador de la balanza comercial se une su efecto dinamizador de otros sectores económicos. Por otro lado, su desarrollo afecta a todas las Comunidades Autónomas españolas: en mayor o menor medida, todas ellas contemplan el turismo como una de sus más importantes vías de expansión económica, de generación de puestos de trabajo y de elemento estabilizador de la población en muchos casos. Ahora bien, cada Comunidad Autónoma es cada Comunidad Autónoma. Algunas viven más pendientes del turismo de mar y playas, otras se centran en la oferta de turismo cultural, otras en el turismo religioso o en el turismo rural...

En los últimos tiempos, cómo sabemos, se ha venido desarrollando una perspectiva global, de conjunto, que abarca desde la protección del entorno natural y urbano al desarrollo de las infraestructuras, pasando por la protección y rehabilitación del patrimonio histórico y cultural, la mejora de los servicios policiales y la seguridad ciudadana, la publicidad institucional desarrollada por las Administraciones Públicas, o el fomento de la calidad en la gestión del sector turístico privado. El turismo es, por tanto, un concepto transversal que está conectado con numerosos títulos competenciales del Estado, con importantes tareas públicas de responsabilidad local, con el sector privado. Se da, además, una presencia múltiple de poderes públicos: Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas y Entes locales.

El turismo se constituye, por tanto, en un importante medio de desarrollo económico y social y en un factor más para la cohesión y el crecimiento equi-

librado en todo el territorio, sea a nivel local, a nivel autonómico o a nivel nacional. No obstante esta importancia socioeconómica, en general el turismo y en particular su régimen jurídico no ha sido objeto, como ya hemos comentado, de excesiva atención por parte de los especialistas a pesar de lo que BLANQUER (1), atinadamente, denomina intenso abanico de potestades de ordenación de bienes y actividades privadas, y a la importancia que en este sector han tenido el intervencionismo público. En efecto, el turismo es realmente, uno de los mejores espacios para comprobar la eficacia y la funcionalidad del conjunto de las técnicas jurídico-administrativas proyectadas sobre la realidad, sea la potestad sancionadora, sea el fomento como forma de actividad administrativa, sea la articulación de competencias de los distintos poderes públicos con presencia en la materia.

En efecto, hay que tener presente el hecho de que sobre esta materia se entrecruza especialmente la actividad de diferentes Administraciones Públicas: la europea, la estatal, la autonómica y la local, con los consiguientes problemas de delimitación y articulación competencial que ello plantea, problemas acrecentados por el carácter pluridisciplinar del turismo, lo cual provoca que prácticamente todas las Administraciones Públicas hayan asumido competencias en la materia. De esta manera, asistimos a la intervención, en mayor o menor medida, de la Unión Europea, del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

Ciertamente, la confluencia de diversos Entes públicos en materia de turismo, con independencia de las cuestiones concretas de interpretación y hermenéutica acerca de quien sea la Administración competente en caso de conflicto, plantea la necesidad de pensar en la necesidad de sincronizar, de ensamblar mejor el esqueleto administrativo de los diferentes Gobiernos y Administraciones públicas con competencias en la materia. Si así no se hace, resulta que, al final, se perjudica a los ciudadanos que son los destinatarios naturales de la actividad del turismo y que, en ocasiones, no saben bien a que Ente público dirigirse para resolver los problemas en que puedan encontrarse. Claro que el protagonismo es, en la materia que examinamos, de Comunidades Autónomas y Entes locales. Pero que eso sea así no implica que se actúe desde posiciones unilaterales, desconociendo que en esta materia coexisten diversas tareas de diversos poderes públicos. Esta realidad debe estar lo más clara posible para los usuarios de los servicios turísticos pues, de lo contrario, se está desconociendo el principio de transparencia, y tantas veces el de seguridad jurídica.

Frente al fenómeno de huida del Derecho Administrativo hacia el Derecho Privado, que se manifiesta en la creación de Entes públicos instrumenta-

---

(1) D. BLANQUER, *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch. Valencia, 1999, pag. 31

les que coadyuvan a que la Administración cumpla con eficacia sus fines (y que en el sector turístico tienen sus manifestaciones tanto en el seno de la Administración General del Estado —Paradores de Turismo—, como en el de las Comunidades Autónomas —Turmadrid, S. A.; Sociedad Regional de Turismo, ASTURDATA, en el Principado de Asturias— y Corporaciones Locales —Patronatos Municipales y Provinciales de Turismo—), debe reseñarse otra tendencia de clara proyección en el sector turístico como es la publicación del Derecho privado. En importantes sectores de la economía española se ha construido un denso entramado de normas que ordenan las relaciones jurídicas que se entablan y desarrollan entre particulares, con el objetivo de proteger al consumidor y usuario. Las Administraciones Públicas no son una parte más del vínculo o negocio jurídico que se celebra entre las partes, sino que, en ocasiones, ejercen la potestad reglamentaria para regular el sector, o ejercen la potestad sancionadora o desarrollan una actividad arbitral (por ejemplo entre los turistas y las agencias de viaje), lo que pone de manifiesto la, en ocasiones, difícil delimitación entre lo público y lo privado en el ambiente turístico.

La huida y la vuelta al Derecho Administrativo son dos fases de un movimiento, de una tendencia que me interesa reseñar, siquiera sea brevemente en esta introducción porque en materia turística se produce de manera ejemplar. Veamos.

La huida al Derecho Privado que caracterizó las normas jurídicas de los años ochenta y noventa del siglo pasado en España, por ejemplo, pusieron de manifiesto la necesidad de mejorar los procedimientos administrativos y de afinar en la eficacia administrativa. Sin embargo, a pesar de esa huida, la realidad demostró que la Administración pública, aunque actúe a través de Entes instrumentales sometidos al Derecho Privado, en la medida en que maneja fondos públicos tiene una vinculación esencial a principios de Derecho Público que no se pueden desconocer en ningún caso. Me refiero a los principios de publicidad y concurrencia en la contratación administrativa y a los criterios de mérito y capacidad en orden a la selección de personal. Es decir, la huida nunca fue total y, quizás, ha servido para atinar, para mejorar y para imbuir el trabajo de la Administración pública de mayores cotas de eficacia y eficiencia administrativa en el marco de los principios y criterios constitucionales.

Desde otro punto de vista, la presencia de la Administración pública, a través de la regulación, en diversas instituciones y categorías del Derecho Turístico debe contemplarse, desde mi punto de vista, como un nueva expresión de lo que vengo denominando vuelta al Derecho Administrativo. Se trata de un fenómeno de gran relevancia en el Derecho Público Europeo, que per-

mite nuevos enfoques, nuevos planteamientos acerca del futuro de nuestra disciplina. En realidad, esa vuelta del Derecho Administrativo es más que una vuelta, se trata de una constatación de la proyección que tiene el Derecho Administrativo en el Estado social y democrático de Derecho. Me explico, el Derecho Administrativo es, hoy, un Ordenamiento jurídico que asegura los derechos ciudadanos a partir de su consideración central de Derecho del servicio objetivo al interés general. No es que siempre que nos encontremos en presencia de una actividad de interés general como pueda ser la del turismo, la Administración deba llevar la batuta, la voz cantante, la dirección. No, ni mucho menos. La etapa en la que el Estado dirigía la actividad económica pasó a la historia, al menos en Europa. Ahora la Administración ha de velar porque los derechos sean efectivos, porque los usuarios tengan un acceso franco, económico y de calidad a los servicios y establecimientos turísticos. Es un nuevo Derecho Administrativo, menos intervencionista y más comprometido con la posición jurídica de los usuarios en un contexto de servicio objetivo al interés general. De un interés general que, como ha sentenciado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 7 de febrero de 1984, ha de ser entendido, en el marco del Estado social y democrático de Derecho, no de manera unilateral por lo poderes públicos, sino desde una perspectiva de colaboración entre poderes públicos y agentes sociales.

## **II. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA. EL PAPEL DE LOS ENTES PUBLICOS TERRITORIALES: ESPECIAL REFERENCIA AL ESTADO Y A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS**

El análisis de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, necesariamente ha de partir del texto constitucional ya que en la Carta Magna es dónde está diseñado el sistema de reparto del poder territorial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sistema complejo que debe ser comprendido a la luz del modelo de Estado compuesto definido en nuestra Constitución, que no es el federal, ni el regional, ni el confederal, sino el autonómico. Esquema pensado y construido en función de la propia realidad territorial y de la necesidad de cimentar en el acuerdo y el consenso entre los Entes territoriales su desarrollo y evolución. De ahí, por ejemplo, que el principio de cooperación sea tan importante para garantizar la eficacia del sistema.

La única referencia constitucional al turismo como sabemos, la encontramos en el artículo 148.1.18 de la Constitución, que dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de «promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial». Por su parte, el artículo 149

no reserva al Estado ninguna atribución directa sobre el turismo, aunque, como veremos, existen títulos competenciales estatales que inciden indirectamente sobre el turismo, como pueden ser los de medio ambiente, patrimonio histórico artístico, inmigración y extranjería o transportes y comunicaciones, entre otros.

Lógicamente, en todos los Estatutos de Autonomía se recoge la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de turismo y al respecto no son relevantes las distintas expresiones utilizadas en los respectivos Estatutos de Autonomía, ya que el nivel competencial asumido por las Comunidades Autónomas es similar en todas ellas.

La competencia tiene, por ello, un esencial carácter relacional, lo que supone pluralidad de titulares de poderes que pueden coincidir de alguna manera, sea por razones materiales, funcionales o territoriales. El caso del turismo es, en este sentido, como veremos, paradigmático. De ahí que las competencias y su distribución se constituya en pieza clave para la organización de un Estado compuesto, como el español de 1.978. Es el instrumento jurídico que permitirá el ordenado ejercicio de los poderes y, desde el punto de vista de la aplicación del Derecho, lo que permitirá dilucidar, como señala el profesor MEILÁN GIL, cual es el aplicable en cada caso.

La determinación constitucional del reconocimiento de las competencias aplicada a Entes locales y a Comunidades Autónomas reside en la noción del interés general respectivo, del interés público propio. Si no existieran intereses públicos vinculados al territorio en cuestión, probablemente la existencia de competencias carecería de sentido. Pues bien, este interés —comunitario o local— puede, debe encontrar su explicación en una realidad metajurídica que la Constitución tiene en cuenta y necesita para un reconocimiento jurídico eficaz de su articulación sobre competencias y poderes, dice atinadamente el profesor MEILÁN GIL. Es decir, la competencia vendrá a ser el ámbito del ejercicio de los poderes de la Comunidad, del Ente local, el elemento definidor de los mismos. Y en materia de turismo, como es obvio, coexisten en el territorio diferentes dimensiones públicas que afectan a Autonomías y Entes locales. Además, por supuesto, el Estado también ha de jugar un papel relevante en el sistema de distribución de competencias en materia de turismo pues, en efecto, como última instancia de solidaridad y equidad, como espacio de integración ha de velar porque la ordenación jurídica autonómica se realice de acuerdo con los parámetros constitucionales, amén de las competencias que en materia de economía general, obras públicas, patrimonio histórico-artístico, cultura..., puedan corresponderle.

Pues bien, el precedente de la Constitución republicana de 1931 y otras experiencias de Derecho comparado, especialmente la alemana, junto a la

existencia de alguna propuesta con tres listas de competencias exclusivas del Estado, de las Comunidades autónomas y compartidas lleva, a nuestro juicio, en un primer momento a leer bajo ese prisma la regulación constitucional, y en concreto los artículos 148 y 149 de la Constitución, que se separaría de aquellas pautas. Se entendía que la Constitución de 1978 había optado por un sistema menos perfecto de dos listas: la del artículo 148 en la que figurarían las competencias de las Comunidades autónomas y la el artículo 149 que contendría las del Estado, tal y como ha explicado el profesor MEILÁN GIL.

La naturaleza dispositiva, voluntaria, del proceso autonómico, que tiene uno de sus exponentes más claros en este precepto, revela hasta que punto el modelo del estado autonómico español quiso, desde el principio, que cada Comunidad Autónoma pudiera ir completando a su albedrío, en el marco constitucional, el mapa competencial. La funcionalidad del artículo 148, en el momento constituyente, no se dirigía a atribuir competencias y menos, competencias exclusivas necesariamente, como ponen de manifiesto, por ejemplo, los apartados 7 y 13 al concebir la posible competencia de la Comunidad autónoma «de acuerdo con la ordenación general de la economía» o «dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional». Era un marco para que las Comunidades autónomas pudieran llenar de contenido su autonomía, sin garantizar la existencia de un auténtico poder legislativo, por lo que de esa lista no puede inferirse el carácter de las competencias que asumiría la comunidad autónoma. El artículo 148 no tiene, por tanto, una finalidad distribuidora de las competencias. La realidad demostró, sin embargo, que todas aquellas competencias que se podían asumir, fueron generalmente asumidas como exclusivas en los Estatutos, salvo, claro está, aquellas en las que la propia literalidad del precepto atribuía determinadas funciones a la legislación del Estado. En el caso del turismo, a pesar de existir obvios títulos competenciales del Estado con incidencia en el turismo, la competencia se asumió como exclusiva en los correspondientes Estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas.

La realidad del artículo 149.1 de la Constitución evidencia que en él no se regulan sólo competencias exclusivas del Estado y, por tanto, el adjetivo «exclusivas» puede entenderse como un simple pleonismo en el sentido de «propias», ya que toda competencia podría entenderse como exclusiva o entender, como ha terminado haciendo implícitamente el Tribunal Constitucional, que son competencias exclusivas no en el usual sentido dogmático sino en los términos que se desprenden de su concurrencia o compartición objetivas dando lugar a una gradualidad de competencias exclusivas que está forzando, en nuestra opinión, las categorías jurídicas.

Ese esquema resulta absolutamente coherente con las tres listas que contiene el citado artículo 149 de la Constitución. A su favor está la interpretación literal y la sistemática. Otra cosa es que, como señala Meilán Gil, por razones extrajurídicas explicables, los dos primeros Estatutos —vasco y catalán— no llevasen a cabo con precisión la tarea que a los Estatutos incumbe por determinación constitucional y, en lugar de cerrar el sistema abierto de la Constitución, perpetuasen la apertura al reproducir, en este caso sin justificación formal y sin sentido jurídico, la expresión «sin perjuicio», esta vez referida a la competencia del Estado en una especie de «eco loco». La diferencia del sistema no está tanto en el título VIII de la Constitución como en los Estatutos, que han proporcionado los elementos para la desnaturalización relativa a las competencias exclusivas incluyendo como tales competencias que obviamente no lo son aplicando ortodoxamente las categorías jurídicas.

El marco constitucional en el que las Comunidades autónomas pueden, mediante los Estatutos, asumir competencias —incluso exclusivas— se dirá es fundamentalmente el artículo 148 de la Constitución ya que el artículo 149 en su apartado 1 se refiere a las competencias atribuidas al Estado, «cuya concreción pertenece al binomio Constitución ley estatal», por lo que en él la asunción de competencias como exclusivas de las Comunidades autónomas —se afirma— «únicamente puede producirse en términos de concurrencia y compartición». Solo quedaría, pues, como ámbito propio para la asunción de competencias como exclusivas de las Comunidades autónomas uno de los principios residuales contenidos en el apartado 3 del artículo 149: («las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos»). Esta tesis supondría negar funcionalidad y contenido, por ejemplo, a la competencia autonómica en materia de promoción y ordenación del turismo.

En este contexto, a pesar de los pronunciamientos constitucionales y estatutarios, la delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de turismo ha sido objeto de algunos pronunciamientos de nuestro Tribunal Constitucional, pronunciamientos que si bien no son abundantes, si permiten extraer las siguientes conclusiones (2):

En primer lugar, podemos afirmar con base en la jurisprudencia constitucional, que el artículo 149 no contiene ninguna reserva competencial en favor del Estado sobre el turismo. Cómo resulta que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148.18 de la Constitución, las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas sobre el turismo no tiene porque

---

(2) Al respecto puede verse A. SALGADO, «La distribución de competencias en materia de turismo» (pp. 326 a 329).

entrar en juego la cláusula residual del artículo 149.3, puesto que los Estatutos han sido cauce explícito de asunción de las competencias sobre el turismo (STC 125/1984, de 20 de diciembre).

En segundo lugar, conviene señalar que es frecuente la concurrencia del turismo con otros títulos competenciales, lo que obliga al intérprete del bloque de constitucionalidad a una tarea de ponderación difícilmente conceptualizable y, por fuerza casuística, sin que ello lleve a una interpretación expansiva de los distintos títulos competenciales (STC 125/1984, de 20 de diciembre).

En tercer lugar, entre los títulos competenciales que justifican la intervención estatal en materia de turismo se encontrarían el comercio exterior (STC 125/1984) o las facultades estatales de dirección general de la economía (STC 75/1989, de 25 de abril; STC 88/1987, de 2 de junio) sin que sea posible interpretar estas facultades de tal forma que vacíen toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica, pues ello equivaldría a vaciar casi todo el bloque de competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

A la luz del sistema constitucional de distribución competencial se ha llevado a cabo el traspaso a las Comunidades Autónomas de las funciones y servicios que correspondían al Estado en materia de turismo. Estos traspasos se han realizado mediante Real Decreto (3). Estas normas son de gran utilidad a los efectos de la delimitación de funciones entre el Estado y Comunidades Autónomas.

---

(3) La relación de los Reales Decretos de traspaso es la siguiente:

- Andalucía ..... RD 698/1979, de 13 de febrero
- Aragón ..... RD 298/1979, de 26 de enero
- Principado de Asturias ..... RD 2874/1979, de 17 de diciembre
- Islas Baleares ..... RD 2245/1979, de 7 de septiembre
- Islas Canarias ..... RD 2843/1979, de 7 de diciembre
- Cantabria ..... RD 2339/1982, de 24 de julio
- Castilla la Mancha ..... RD 3072/1979, de 29 de diciembre
- Castilla-León ..... RD 2367/1984, de 11 de abril
- Cataluña ..... RD 2115/1978, de 26 de julio
- Extremadura ..... RD 2912/1979, de 21 de diciembre
- Galicia ..... RD 212/1979, de 26 de enero
- La Rioja ..... RD 2772/1983, de 1 de septiembre
- Madrid ..... RD 697/1984, de 25 de enero
- Murcia ..... RD 466/1980, de 29 de febrero
- Navarra ..... RD 1121/1985, de 19 de julio
- País Vasco ..... RD 2488/1978, de 25 de agosto
- C. Valenciana ..... RD 299/1979, de 26 de enero
- Ceuta ..... RD 2499/1996, de 5 de diciembre
- Melilla ..... RD 337/1996, de 23 de febrero

Siguiendo a SALGADO (4), puede afirmarse que todas estas disposiciones tienen una estructura general común con tres grandes grupos de contenidos: el primero de ellos hace referencia a los servicios que se asumen en forma exclusiva por las Administraciones Autonómicas; el segundo son las funciones reservadas al Estado, y el tercero y último, nos lleva al campo de la cooperación o intervención dual de ambos poderes públicos.

Las funciones y servicios que pasan a desarrollar las Comunidades Autónomas son, sobre todo la planificación y ordenación de la actividad e industria turística, la ejecución de la legislación del Estado en materia de agencias de viajes cuando su ámbito de actuación no exceda del territorio de la Comunidad Autónoma y la regulación y fomento de las profesiones turísticas.

El segundo grupo es el de las funciones que se reserva el Estado, entre las que se encuentran las relaciones internacionales, aunque se establece un deber de información a las Comunidades Autónomas en el caso de celebración de convenios internacionales concernientes al turismo; la coordinación de la ordenación general de la actividad turística. Se trata exclusivamente de facultades de coordinación, pero no puede derivar en normas que el Estado elabore sin el acuerdo de las Comunidades Autónomas. La Administración estatal está obligada a emplear instrumentos de colaboración previstos en los artículos 5 y 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (5). El Estado también se ha reservado la legislación en materia de agencias de viaje que operen fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su sede, así como la materia de prestación de servicios turísticos por las mismas. Igualmente, el Estado se reservó la promoción y comercialización del turismo en el extranjero y las normas y directrices a las que habrán de sujetarse las Comunidades Autónomas cuando llevan a cabo actividades de promoción turística en el exterior. La literalidad de esta disposición nos indica que las Comunidades Autónomas pueden realizar actividades de promoción turística en el extranjero, pero que serán los órganos centrales de la Administración del Estado

---

(4) A. SALGADO, op. cit., pp. 330-332

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

los que fijen los criterios. Esta cuestión es bien delicada. El Tribunal Constitucional, sin ir más lejos, ha tenido que precisar, precisamente en materia de turismo, en su sentencia de 5 de diciembre de 1995, que «la dimensión externa de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 de la Constitución que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de cierta incidencia exterior, por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una verdadera reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En efecto, la complejidad y tecnificación progresiva de la promoción del turismo, las necesidades de investigación del mercado exterior, así como el respeto a la unidad de ese mercado como factor generador de la actividad exportadora, hacen que las actividades de promoción y comercialización en los distintos mercados extranjeros deban realizarse de forma coordinada y de acuerdo con los principios que respondan a los planteamientos de la ordenación global de la economía (6), pero respetando la dimensión externa de una competencia exclusiva autonómica.

El Estado también se ha reservado, las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales del turismo. Se trata de una manifestación de la competencia estatal atribuida en el artículo 149.1.30. de la Constitución, relativo a los títulos académicos y profesionales.

El tercer grupo de materias contempladas en los Reales Decretos de trasposos es el relativo a las zonas comunes en que es necesaria, ya no una simple colaboración, sino la intervención estatal y la autonómica, como: subvenciones y crédito turístico, información turística, recopilación de datos estadísticos y por último, paradores y albergues colaboradores de la red de establecimientos turísticos del Estado.

Cómo hemos señalado, la atribución en exclusiva de la competencia de fomento y ordenación a las Comunidades Autónomas no quiere decir, ni mucho menos, que en la materia no haya más que intervención pública autonómica. Como sabemos, la naturaleza transversal del turismo afecta a materias tan variopintas como la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente, la planificación económica, el patrimonio histórico-artístico, la cultura, el ocio o, por ejemplo, la seguridad ciudadana, materias todas ellas que, de alguna manera, están conectadas al interés público en su dimensión nacional y local.

Las razones de la asunción autonómica de la competencia son claras y no dejan lugar a demasiadas dudas pues es menester adecuar el turismo a la realidad de cada territorio. Es más, el turismo no tendrá la misma conside-

---

(6) En desarrollo de estos criterios se elaboró el Real Decreto 672/1985, de 19 de abril, por el que se dictan normas sobre la promoción exterior del turismo.

ración en una Autonomía costera que en una montañosa, razón de más para que, en efecto, se confíe preponderantemente la regulación de la competencia al espacio autonómico, sin olvidar la presencia de la Unión Europea, del Estado y de los Entes locales. La autonomía política como concepto que permite la autoadministración, la autonormación, dentro de un marco general, se proyecta con toda su intensidad sobre el turismo, materia en la que las Comunidades Autónomas han ido desplegando verdaderas políticas públicas adecuadas a las peculiaridades del fenómeno turístico en cada territorio.

Anteriormente señalamos que la Constitución, salvo que se contemple el turismo bajo la rúbrica del ocio en el artículo 43.3 de la Constitución, sólo aparece mencionado en la Constitución, insisto, en materia de competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas en sus Estatutos (artículo 148.1.18). Esto quiere decir, en principio, como regla, como dispone el propio Tribunal Constitucional en su sentencia de 20 de diciembre de 1984 que «el artículo 149 no contiene ninguna reserva competencial a favor del Estado en materia de turismo (...). Siendo esto es así, no tiene por qué entrar en juego la cláusula residual del artículo 149.3, puesto que los Estatutos de las Comunidades en conflicto sí que han sido cauce explícito de asunción de las competencias sobre turismo». Esta afirmación no implica, ya lo hemos adelantado, que la competencia calificada de exclusiva excluya la presencia de otras instancias públicas distintas a la Comunidad Autónoma. En sede de principios, si la coordinación es uno de los principios constitucionales de organización administrativa, no parece exagerado señalar que la política turística del Reino de España la determina y la fija el gobierno de la nación. El gobierno de la nación tiene la capacidad de integrar a las partes en el conjunto, lo que no supone, sería inconstitucional, que a través de la coordinación se socavaran competencias autonómicas o se pretendiera asumir poderes que no le corresponden al Estado en la materia.

El Tribunal Constitucional, que ha tratado sobre la competencia turística en varias sentencias, señaló en la sentencia de 8 de febrero de 1982 que «si bien las normas constitucionales y estatutarias relativas a la distribución de competencias clasifican la realidad social en materias para ordenar aquella distribución, no es menos cierto que los conceptos de materias allí recogidos poseen, en ocasiones, un inevitable grado de indeterminación y es frecuente que una materia, en concreto el turismo, tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial». En concreto, si hacemos un repaso de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de turismo nos vamos a encontrar con que existen una serie de títulos competenciales estatales en los que se produce este fenómeno de entrecruzamiento al que se refiere el Tribunal Constitucional. Es el caso, por ejemplo, del comercio exterior (149.1.10), relaciones internacionales

(149.1.3). de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13) y la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

Estudiemos, más en concreto, el alcance y la funcionalidad de los títulos competenciales del Estado que pueden superponerse sobre la competencia exclusiva autonómica para la promoción y ordenación del turismo.

En el caso del comercio exterior, la sentencia del Tribunal Constitucional de 2º de noviembre de 1984 reconoce la incidencia del turismo en este concepto puesto que «la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior convierten sin duda al turismo en una de las partidas más significativas de la balanza exterior. Por consiguiente, la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que lo sitúa dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.10 de la Constitución». El Tribunal Constitucional, como anteriormente comentamos, se ha encargado de señalar que la existencia de proyección externa de las competencias exclusivas autonómicas no significa que tal proyección exterior haya de ser subsumida por la competencia estatal de relaciones exteriores. Por tanto, una lectura en clave unilateral de la doctrina constitucional podría conducir a resultados incoherentes y desestabilizadores. ¿Es qué no puede una Comunidad Autónoma participar en una Feria turística internacional?. Claro que puede. Ahora bien, el sentido común, el principio de cooperación y de coordinación, plantea que si hay presencia del Reino de España, la participación autonómica se integre en la presencia institucional española. Otra solución, cómo por ejemplo, que hay una representación del Reino de España por un lado y, por otro, una representación aislada de una Comunidad Autónoma sería incongruente con los principios constitucionales.

Por lo que se refiere a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13), se plantea el no pequeño problema de la intervención del Estado en razón de la incidencia que tiene el turismo, como reconocía la anterior sentencia del Tribunal Constitucional, en el conjunto de la economía y como factor de desarrollo económico y de creación de empresas y de empleo.

El Tribunal Constitucional ha hecho gala de una interpretación demasiado extensiva de este título competencial que ha permitido al Estado realizar una actividad de planificación y de fomento respecto de aquellas materias en las que las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva. Así, en las sentencias 1/1982, 32/1983, 179/1985, o 188/1989 encontramos pronunciamientos del alto Tribunal en los que se justifica que el número 13 del artículo 149 de la Constitución permite al Estado intervenir en las competen-

cias autonómicas, sea cuál sea su naturaleza, siempre que nos hallemos ante materias relativas a la economía general. Obviamente, el turismo tiene una definitiva proyección sobre la economía general y, por eso, desde esta interpretación el Estado tiene mucho que decir en la materia.

Por ejemplo, la sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de abril de 1984 analiza hasta que punto el Estado puede realizar la actividad de fomento a través de la vía de subvención en materia de turismo. Dicha jurisprudencia afirma que el ejercicio autonómico de una competencia exclusiva sobre un determinado subsector económico —el turismo, y en concreto la actividad de promoción— no excluye la existencia de una competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de ese subsector. Sin embargo, sigue diciendo el Tribunal Constitucional en esta sentencia que no cabe una interpretación extensiva de este título competencia estatal que permita absorber cualquier medida que tenga proyección sobre los aspectos económicos de la actividad turística, vaciándose prácticamente de contenido la competencia exclusiva propia de la Comunidad Autónoma. Es decir, el problema reside en que el Estado no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de turismo, no tiene una competencia general e indeterminada en el fomento del turismo paralela o concurrente con las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, pues ello significaría no sólo alterar el sistema constitucional de distribución de competencias, sino también distorsionar de forma permanente el esquema ordinario de financiación autonómica. El Estado, insisto, sólo puede desplegar su política de fomento sobre las bases de la planificación y coordinación de la actividad económica, no sobre sectores o subsectores económicos concretos que, además, son de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas.

Otro punto de interés que se aborda en la sentencia que estamos glosando en materia subvencional se refiere a que la mera previsión de subvenciones y ayudas en materia de turismo y la regulación genérica de sus condiciones entra en la competencia estatal de ordenación general de la economía. Sin embargo, como estamos ante una competencia exclusiva autonómica, es menester afirmar que, incluso en estos casos, la gestión de dicha política subvencional ha de recaer, por obvias razones, en las Comunidades Autónomas. No cabe gestión directa del Estado de las subvenciones en la materia, dice el Tribunal Constitucional en la sentencia de 10 de julio de 1986, sino cuando resulte imprescindible «para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas condiciones de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, siendo al mismo tiempo un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales o de los créditos que hayan de destinarse al sector».

Por otra parte, la citada sentencia de 20 de diciembre de 1984, analiza la posibilidad de que la competencia establecida en el artículo 149.1.13 de la Constitución se extienda a la clasificación de los establecimientos hoteleros. Pues bien, el alto Tribunal señala que dicho precepto de la constitución no puede ser aplicable en este supuesto pues no debe ser interpretado en forma tal que vacíe toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica, ni las previsiones establecidas tienen la consideración de .medidas o normas básicas ni coordina la planificación económica.

Finalmente, el número 30 del artículo 149 de la Constitución, también con relación al turismo, establece la competencia exclusiva del Estado en materia de «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales». Además, pueden plantear algún conflicto las competencias del Estado en materia de medio ambiente, patrimonio histórico-artístico, costas y urbanismo; nacionalidad, in migración y extranjería; divisas y cambio de monedas; marina mercante y abanderamiento de buques; transportes y comunicaciones; ferias, juegos y apuestas o espectáculos públicos. Materias todas ellas en las que la competencia del Estado cuándo incida sobre el turismo ha de permitir la normación especial por parte de la Comunidad Autónoma, pudiendo intervenir cuándo sea necesario preservar condiciones o reglas generales.

Por tanto, tras el examen realizado puede afirmarse que en materia de turismo, por su afección a tantas materias, se produce un claro fenómeno de concurrencia, lo que no significa, ni mucho menos, que no existan competencias exclusivas de Estado y de la Comunidad Autónoma. Es más, por su propia definición, estamos en presencia de un supuesto de manual de concurrencia normativa.

Las Comunidades Autónomas fueron poco a poco interviniendo normativamente en la materia sin grandes planteamientos, respetando la posición del Estado en la materia. Es en 1994, más en concreto con la ley vasca de 16 de marzo de ese año cuándo realmente las Autonomía toman conciencia de la relevancia de sus competencias y poderes en la materia y superan la regulación disciplinaria, hasta entonces la única competencia que estaban operando dada la necesidad de adaptar las normas sancionadoras a los principios constitucionales. A partir de ese momento, insisto, las Comunidades Autónomas comienzan a desarrollar sus verdaderas potestades y, por ejemplo, entran en cuestiones tan medulares para el sector como puede ser la organización administrativa y la enseñanza turística.

Hoy, en 2007, prácticamente todas las Comunidades Autónomas disponen de una ley general de ordenación turística. Cómo ha puesto de relieve PÉREZ FERNÁNDEZ, un estudio comparativo de estas normas permite concluir que

las Autonomías disponen ya, en la materia, de los siguientes poderes o facultades: autorizar la apertura, modificación y cierre de las empresas turísticas y demás actividades vinculadas al sector; regular los requisitos que han de reunir las instalaciones y las condiciones de funcionamiento y prestación de servicios; gestionar el registro de empresas y actividades turísticas; planificar territorialmente la actividad turística en el ámbito autonómico, así como coordinar las actuaciones desarrolladas en este sentido por los Entes locales. Estas facultades o poderes se refieren a la ordenación de las empresas y actividades turísticas. Por lo que se refiere a la acción de fomento y promoción del fomento, nos encontramos con la promoción, planificación y protección de la imagen turística de la Comunidad Autónoma; la regulación, coordinación y fomento de las profesiones y enseñanzas turísticas; la información turística o la concesión de ayudas y subvenciones para estimular la actividad turística. Finalmente, las Comunidades Autónomas disponen, de acuerdo con este cuadro normativo, de la función inspectora y sancionadora, así como son competentes para tramitar y resolver las reclamaciones que se puedan formular en la materia.

### **III. LOS ENTES LOCALES Y EL TURISMO**

La aparición de las Comunidades Autónomas como nuevos Entes públicos con capacidad política propia y un amplio elenco de poderes y competencias ha ido, poco a poco, desdibujando la capacidad institucional de los Entes locales que han visto reducida notablemente su esfera de atribuciones como consecuencia de asentar unas estructuras públicas nuevas que han precisado en estos primeros treinta años desde su nacimiento de continuos cuidados y atenciones. Sin embargo, de acuerdo con el sistema español de distribución de competencias, resulta que la competencia general de ordenación del régimen jurídico de los Entes locales reside en el Estado, mientras que la ordenación sectorial dependerá de la voluntad política de las Comunidades Autónomas que, en este tiempo ha sido ciertamente cicatera.

En el marco constitucional español, los Entes locales disponen, artículos 137 y 140, de autonomía para la gestión de los intereses públicos de naturaleza local. El turismo es, desde luego, una materia conectada al interés público local y, por eso, estos Entes públicos realizan tareas públicas en la materia. Tareas que serán las que les encomienden las Comunidades Autónomas que son las titulares de estas competencias.

En opinión de PÉREZ FERNÁNDEZ, los Entes locales serán quienes desempeñen el papel básico, especialmente los municipios. Las provincias, por su parte, dadas sus competencias, se centrarán en la promoción de los recursos turísti-

cos, de asistencia técnica y de cooperación económica a los municipios, especialmente a los que puedan tener más dificultades para realizar adecuadamente sus competencias en la materia. Estas funciones son realizadas por las Diputaciones provinciales, Cabildos insulares o Consejos insulares. Los Entes supramunicipales, Comarcas y Mancomunidades, juegan un papel, como veremos, de gran trascendencia e interés para el turismo en nuestro país.

La autonomía local, que no es una mera autonomía administrativa como comúnmente se entiende en la doctrina al no aparecer reconocida en el precepto constitucional relativo a la autonomía política, trae consigo, además de facultades de autoorganización, autoadministración y autonormación dentro de las competencias propias, el derecho de la comunidad local a participar, a través de sus propios órganos en el gobierno y administración de cuantos asuntos estén conectados a los intereses públicos de naturaleza local. En este sentido, por ejemplo, se encuentra el artículo 2 de la ley de bases del régimen local de 2 de abril de 1985, tan claro como inédito, precepto que manda a los legisladores nacional y autonómico asegurar a los Entes locales «su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos». El precepto, insisto, es bien claro y, de haber sido respetado en su integridad, hoy los Entes locales en España no tendrían esa posición de cierta sumisión que algunas Comunidades Autónomas promueven sin cesar porque piensan, erróneamente, que los Entes locales no son más que apéndices, para el ámbito local, de la todopoderosa autonomía política de que disfrutan.

En este punto, es menester traer a colación el sentido y funcionalidad que tiene la Carta europea de la autonomía local ya que es derecho aplicable entre nosotros y tiene una importancia capital en lo que se refiere a la determinación competencial de los Entes locales.

En efecto, ya en 1951, un grupo de delegados en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa propusieron la creación de una Comisión de Asuntos Municipales y Regionales. El contenido de la propuesta, aprobada al año siguiente, consideraba «la importancia de las libertades locales, cuyo respeto es el elemento fundamental de la democracia». Asimismo, la propuesta tenía en cuenta «los problemas culturales, sociales, económicos que se plantean a nivel europeo repercuten directamente sobre las entidades locales; e igualmente consideraba que «los representantes de las Entidades locales, unidos por encima de las fronteras por sus preocupaciones comunes, son los artesanos indispensables de una Europa unida y respetuosa de las diversidades, y

que su actuación debe permitir una penetración profunda de la idea europea entre los pueblos al mismo tiempo que el establecimiento de lazos íntimos entre ellos. Para algunos autores, esta propuesta es el primer antecedente de la Carta Europea de Autonomía Local. Así, para ORTEGA (7) en tales considerandos aparecen ya ideas centrales del debate sobre los problemas de la autonomía local. En ellas se contiene el germen del salto desde una concepción de la autonomía municipal entendida como una libertad frente al Estado en relación a una serie de asuntos típicamente locales, a toda una nueva concepción derivada de los efectos estructurales de la implantación fáctica del Estado Social y Democrático de Derecho en toda Europa Occidental. Dentro de este modelo de Estado, la autonomía local se perfila como una instancia de gobierno democrático que se proyecta sobre todos los problemas de los ciudadanos, actuando como impulsor de la participación política de los ciudadanos y de una inmediata visualización de la gestión democrática de los intereses públicos.

Anteriormente a la promulgación de la Carta de Autonomía Local, ya se recogen alusiones a los problemas regionales en otro texto como es el Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y que entró en vigor en 1958. Pero, la formalización jurídica de la defensa en Europa de la autonomía local, eje del elemento democrático y descentralizador, viene de la mano de la Carta Europea de Autonomía Local.

Elaborada en el marco del Consejo de Europa, no cabe duda de su trascendencia. Ratificada por España el 20 de enero de 1988 y vigente desde el 1 de septiembre de ese mismo año, constituye un tratado de carácter internacional validamente celebrada.

Los principios que consagra se sustentan más en la voluntad política de aceptar un compromiso que de ponerlo en práctica. Estos principios en línea con nuestra legislación, puesto que el texto se remonta a octubre de 1985, destacan la suficiencia de recursos, la autonomía para el gasto y el ingreso, el derecho a ser oído cuando se dicten medidas y criterios de redistribución de recursos, preferencia de subvenciones y libre acceso al mercado para concretar operaciones de crédito destinadas a gastos de inversión.

Pero en definitiva, lo que la Carta nos viene a decir, y así lo sostiene en su artículo 3, es que las entidades locales ordenan y gestionan los asuntos públicos en beneficio de sus habitantes y, que sus órganos de gobierno son directamente representativos de dichos ciudadanos. Y ello viene a suponer, el ejercicio de la potestad reglamentaria y de resoluciones administrativas, en la

---

(7) L. ORTEGA, «La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 259, julio-septiembre 1993, p. 475.

asunción de competencias propias sobre una parte importante de los asuntos públicos y en la financiación suficiente para ejercitarlos.

En la Carta Europea se parte directamente de dos principios: uno, al que ya hemos hecho alusión anteriormente, el de subsidiariedad y otro el de proximidad, de cercanía a los ciudadanos, como criterios de atribución competencial. A lo anterior se añaden otros tres elementos normativos. De una parte la potestad reglamentaria se realiza según el art. 3. de la Carta Europea de Autonomía Local «en el marco de la Ley». De otra, la libertad de los Entes locales para ejercer su iniciativa en toda materia que no este excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad (art. 4.2 CEAL). Finalmente, se establece una reserva reglamentaria en materia de organización local (art. 6.1).

Como señala ORTEGA (8), lo que la Carta afirma es el principio de autogobierno, al establecer el art. 3 que la gestión de los asuntos públicos la realizará el ente local «bajo su propia responsabilidad». Este principio de autogobierno es, sin duda, un instrumento interpretativo fundamental con relación al régimen de las competencias de los Entes locales.

En nuestro Ordenamiento Jurídico, el Estado dispone, como ya hemos indicado, de competencias de legislación básica sobre el régimen jurídico de los Entes locales, así como las competencias en cuanto legislador sectorial según las diversas materias. A su vez, las Comunidades Autónomas tienen competencias de desarrollo legislativo de la normativa básica estatal y la competencia legislativa sectorial propia de sus disposiciones estatutarias.

A pesar de las previsiones normativas, de la centralidad de las competencias locales en materia turística, se observa un proceso de paralización de las transferencias de competencias desde el escalón autonómico al local probablemente porque las Comunidades Autónomas temen perder poder si realizan estas operaciones de trasvase de poderes en lo que se ha denominado segunda descentralización.

En la ley de bases del régimen local nos encontramos con un precepto, el 25.2, en el que el legislador establece un listado de materias en las que necesariamente los Entes locales tienen la competencia. Se trata de supuestos en los que se presume que existe un obvio interés local y que, por ello, ha de ser la Corporación local, el Gobierno local, quien está llamado al ejercicio de la intervención pública. Así, por ejemplo, el 25.2 m) dispone que el Municipio ejercerá competencias en «actividades o instalaciones culturales o deportivas, ocupación del tiempo libre; turismo». También en el citado artículo 25 encontramos en distintos apartados del artículo 2 sendas materias en las

---

(8) L. ORTEGA, «La Carta Europea..», cit., p. 259.

que, en efecto, existe una afectación, más o menos directas, al turismo. Es el caso de la seguridad en lugares públicos. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas, patrimonio histórico-artístico, protección del medio ambiente, abastos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores, o protección de la salubridad pública.

También encontramos otra referencia al turismo en la ley de bases en el artículo 30 al mencionar los municipios turísticos, lo que permite un régimen especial, como dice Pérez Fernández, para aquellos Municipios que tengan en su término municipal una preponderancia de actividades turísticas, lo que en un país como España, con su costa y su historia, no es nada infrecuente. Tan importante es esta cuestión que numerosas leyes autonómicas se han lanzado a elaborar regímenes específicos para estos peculiares Municipios. Son leyes, como apunta Pérez Fernández, no dedicadas o ofrecer nuevos modelos organizativos para estos Municipios, sino que se limitan, y no es poco, a buscar nuevas fuentes de financiación que permitan cubrir los gastos derivados al Municipio de la actividad turística, actividad que conlleva importantes cargas de naturaleza ambiental que implican relevantes gastos.

Cómo hemos indicado, las comarcas y las mancomunidades juegan también un papel relevante en materia turística debido a que con frecuencia los Municipios no tienen medios ni capacidad real para atender las demandas que se producen en zonas de intensidad turística. No pueden prestar adecuadamente los servicios o, a veces, necesitan de espacios supramunicipales para realizar dichos servicios desde parámetros de eficacia y calidad.

Las comarcas pueden ser creadas por las Comunidades Autónomas de acuerdo con el artículo 42.1 de la ley de bases del régimen local de 1985 con el fin de agrupar Municipios cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios en dicho ámbito. En algunas leyes turísticas se contempla la figura de la comarca (Aragón y Cataluña) atribuyendo a estos Entes públicos, es el caso de Aragón, competencias en materia autorizatoria, registral, disciplinaria de empresas y establecimientos de su competencia; la elaboración y aprobación del plan de dinamización turística comarcal; la conservación y promoción de los recursos turísticos, la emisión del informe sobre la declaración de actividades de interés turístico o la cooperación intermunicipal en la materia. En el caso catalán, el legislador autonómico se refiere a comarcas de interés turístico, pudiendo obtener tal calificación las comarcas en función de la existencia de Municipios turísticos y de los recursos turísticos comprendidos en dicho territorio comarcal. También se refiere el legislador catalán a las denominaciones de ámbito supramunicipal o intercomarcal con el fin de reconocer la existencia de determinados ámbitos territoriales que, por sus especiales carac-

terísticas, recursos o atractivos turísticos comunes, aconsejen una promoción turística unitaria.

En otras leyes autonómicas, se crean comarcas, no como Entes públicos, sino cómo espacios territoriales que dispongan de una serie de características turísticas a partir de las cuales se produce la declaración autonómica de comarca turística, declaración que puede recaer sobre un Municipio, parte de él, sobre varios. Para las comarcas turísticas, se elaboran planes específicos de la mano de la Comunidad Autónoma.

Las mancomunidades son agrupaciones voluntarias de Municipios para la prestación de servicios comunes que se entiende se prestarán con más eficacia desde la asociación que desde la individualidad. Pues bien, se han ido creando también mancomunidades de naturaleza turística como la mancomunidad turística del Maestrazgo integrada por Municipios de distintas provincias de Castellón y Teruel, dos provincias españolas.

Por lo que se refiere a la naturaleza de las competencias locales en materia turística, un estudio de la ley de bases del régimen local de 1985 nos permite concluir que el municipio gozará de potestad reglamentaria, potestad de programación o planificación [artículo 4.1 a) y c)], de manera que dicha intervención habrá de canalizarse a través de las Ordenanzas municipales [artículo 84.1.a)], del plan o programa [artículo 4-1-c)] o de las licencias de apertura y de obras [artículo 84.1.b)].

Por lo que se refiere a las Ordenanzas municipales hay que tener presente los límites materiales que vienen determinados por el conjunto de competencias municipales atribuidas por el legislador sectorial. En realidad a través de estas normas se definen los principales instrumentos de ordenación del turismo en el nivel municipal como puede ser la planificación de la política turística, del medio ambiente o de la salubridad municipal.

El Plan o Programa, como apunta PÉREZ FERNÁNDEZ, es el instrumento de ordenación de la actividad turística. Ciertamente, salvo en materia urbanística, la verdad es que los planes o programas en el ámbito local están inéditos, seguramente porque no es sencillo diseñar planes autonómicos y planes municipales en materia turística ya que la posibilidad de duplicidades y superposiciones no debe ser difícil.

La potestad autorizatoria local a través de la concesión de las licencias de apertura y de obras es una tradicional manifestación de la actividad de policía que permite a los Entes locales intervenir en el emplazamiento y sucesivas reformas que se realicen en las instalaciones y establecimientos turísticos ubicados en el término municipal.

En realidad, tal y como ocurre en otras materias en las que las Comunidades Autónomas han transferido competencias a los Entes locales, la evalua-

ción de este proceso hasta el momento puede calificarse de cicatero e intervencionista, si bien, en las últimas leyes aprobadas, caso de Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña y Navarra, la tendencia se ha invertido. El profesor Pérez Fernández ha dividido en tres grupos estas leyes.

En primer lugar estarían aquellas leyes que por uno u otro motivo omiten cualquier atribución competencial específica a favor de los Entes locales (Balears, Galicia, Castilla-La Mancha, La Rioja, Madrid, Murcia o Valencia). En segundo término, nos encontramos con leyes que intentan definir un marco competencial más concreto y específico de los municipios (Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León y Navarra). Y, en tercer lugar, hay leyes autonómicas que regulan las competencias de Entes supramunicipales llamadas comarcas, pero sin ser Entes públicos, sino espacios territoriales con atribuciones en materias turísticas (Extremadura o País Vasco).

A modo de resumen de las competencias locales en materia turística, resulta útil la clasificación que hace Pérez Fernández cuándo divide dichos poderes en las siguientes materias: protección y conservación de sus recursos turísticos, en especial del patrimonio monumental y del entorno natural, así como la adopción de medidas tendentes a su efectiva utilización y disfrute; fomento de las actividades turísticas de interés municipal, así como la promoción de los recursos y productos turísticos existentes en su ámbito, en coordinación con las competencias autonómicas; desarrollo de las infraestructuras turísticas de su competencia; otorgamiento de las licencias que la legislación les atribuye en relación con las empresas y establecimientos turísticos como son las licencias de obras y de apertura; elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento que les corresponde (planeamiento urbanístico o planeamiento sectorial) así como la participación en la formulación de los instrumentos de planeamiento estrictamente turístico; y, finalmente, los Entes locales disponen de las competencias que le sean delegadas, como es el caso de la actividad inspectora o sancionatoria.

Como hemos señalado, el turismo es ya una competencia de dimensión europea tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht el 7 de febrero de 1992. En efecto, en el artículo 3 letra t del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea el turismo se nos presenta como uno de los espacios en los que la Unión tiene poderes para adoptar medidas tendentes a alcanzar los fines de la propia Unión europea.

Es obvia la importancia creciente del turismo en la dimensión europea. Su trascendencia económica es muy relevante para las arcas públicas comunitarias. En estos años ha sido tal la masificación de determinadas zonas de turismo de «sol y playa» que el incremento de la demanda turística en Europea, consecuencia del incremento del nivel de vida, demanda nuevas pers-

pectivas y planteamientos que empiezan a cuajar a través de nuevas formas de turismo rural, cultural, deportivo, naturalista que incorporan criterios y servicios cualitativos como puede ser el medio ambiente, la atención personalizada...

La Unión europea es sensible, lógicamente al turismo. Así, el Reglamento de la CE 797/85, en materia de turismo rural, establece ayudas para afrontar, en las estructuras agrarias, inversiones que tengan por objeto actividades turísticas y artesanales en explotaciones cuyo titular ejerza su actividad principal en el sector agrícola. La Resolución del consejo de 22 de diciembre de 1986 dispone un mejor reparto estacional y geográfico del turismo. La resolución del Parlamento europeo de 13 de julio de 1990 se refiere a la adopción de medidas necesarias para proteger el medio ambiente del posible deterioro causado por el turismo de masas.

En general, como señala el libro verde de la Comisión sobre el turismo, de 1985, el turismo tiene naturaleza multidisciplinar y transversal y debe plantearse con un enfoque complementario en relación con el resto de los sectores de la actividad económica.

Junto a medidas indirectas de promoción del turismo, cómo pueden ser los fondos FEDER, el FEOGA, los programas PRODER, LIDER o INTERREG, todos ellos instrumentos de financiación comunitaria, que tanto han ayudado a canalizar tantas iniciativas turísticas, nos encontramos con medidas comunitarias directas entre las que se encuentra la Decisión 92/421/CEE, de 13 de julio de 1992, del Plan de Acción Comunitaria; la Directiva 94/47/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 1994, relativa a la protección de los adquirentes en lo relativo a determinados aspectos de los contratos de adquisición de un derecho de utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido; y, finalmente, la Directiva 95/57/CE, de 23 de noviembre de 1995, de desarrollo de estadísticas comunitarias.

En resumen: la actividad turística es transversal y se encuentra presente en materias tan variadas como ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, planificación económica, patrimonio histórico-artístico, cultura, ocio o seguridad ciudadana, materias todas ellas en las que existen obvias conexiones con los intereses públicos de naturaleza estatal o local. Es tal la amplitud de la materia que estamos estudiando que hasta puede señalarse que la acción pública en su conjunto, de una u otra manera, acaba afectando al turismo, sobre todo en un país como España, que vive y trabaja en buena medida pensando en el turismo.

#### **IV. ESPECIAL REFERENCIA AL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO ESPAÑOL**

En este contexto, se comprende perfectamente la necesidad de disponer buenos elementos de cooperación y colaboración entre los diferentes Entes públicos. Principio de cooperación que plantea, como presupuesto, un sistema de relaciones entre los Entes territoriales en que existan una serie de principios comunes que estén presididos por la buena fe y la confianza legítima.

En el tercer inciso del preámbulo de la Constitución, como sabemos muy bien, se plantea la cuestión de los derechos humanos y el reconocimiento de la identidad política y cultural de los pueblos de España, al señalar la necesidad de «proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas, tradiciones, lenguas e instituciones».

Este principio general expresado en el preámbulo se ve traducido, en el artículo 2 de la Constitución, en el reconocimiento de la identidad política de los pueblos de España, al garantizar el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española, así como la solidaridad entre todas ellas, lo que tras casi treinta años de desarrollo constitucional, en un modelo de Estado que goza de una razonable consolidación y estabilidad, como lo prueba la cantidad y calidad de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Y desde luego que, para muchos de nosotros, este respaldo jurídico-político a la realidad plural de España es uno de los principales aciertos de nuestra Constitución y un motor para nuestro progreso cultural y político.

Al abordar la cuestión de la cooperación en el marco de la articulación territorial de España desde los presupuestos que denomino del pensamiento compatible, es preciso poner en ejercicio las cualidades que definen este modo de pensamiento.

En primer lugar, el sentido realista, exige un esfuerzo de aproximación a la realidad y de apreciarla en su complejidad. No es que tal aproximación resulte fácil, o que lo encontrado en ella sea indiscutible, pero sin entrar en la discusión de fondo sobre las posibilidades del conocimiento humano, digamos que es necesario ese esfuerzo de objetividad, que no puede ser afrontado sin una mentalidad abierta. La mentalidad abierta, la ausencia de dogmatismos, es necesaria no sólo para comprender la realidad, sino para comprender también que puede ser entendida por diversos sujetos de formas diversas, y que esas diversas aproximaciones forman también parte de la realidad. La complejidad de lo real y su dinamismo deben ser abordados con una actitud adecuada, que en ningún caso pretenda negarla, y que integre

igualmente su complejidad, viendo como compatibles todos sus componentes, y su dinamismo. Por eso, la cooperación es posible cuando se entiende bien lo que supone la mentalidad abierta y que el interés general es un concepto abierto no susceptible de apropiación unilateral.

La realidad plural de España es aceptada por todos prácticamente. Ni desde los esquemas más ultramontanos del unitarismo español deja de reconocerse, con fórmulas más o menos pintorescas, la realidad diversa de los pueblos y autonomías de España. Pero desde ese planteamiento, tal variedad se aprecia como un adorno, o un accidente, de la unidad esencial española, como una entidad superficial, casi folclórica, podríamos decir, que no haría en todo caso más que resaltar el esplendor de lo que tenemos en común, que sería lo verdaderamente importante. Cuántas veces, en cuántas ocasiones, hemos escuchado retóricas exaltaciones de las literaturas o de las lenguas llamadas regionales, pongamos por caso, como apéndices o curiosas peculiaridades de una realidad cultural española —de fundamento castellano— supuestamente sustantiva y a la que aquellas otras se considera subordinadas. Y además, ante esas identidades culturales que se ven como secundarias o subordinadas, se manifiestan a continuación suspicacias contumaces cuando de ellas se quiere hacer un uso normal en todos los ámbitos de la vida y la actividad pública.

Por eso el acuerdo y mandato constitucional relativo a la defensa de la identidad cultural y política de los pueblos de España, o, por decirlo de un modo más amplio, la estructuración autonómica de España, me parece uno de los aciertos más importantes de nuestros constituyentes. Y también, por eso, porque responde a una realidad, y además una realidad que juzgo positiva, por cuanto realmente —no retóricamente— nos enriquece a todos, es por lo que desde el pensamiento compatible y dinámico no es posible una actitud que no sea de apoyo y potenciación para esas culturas, lejos de los que sienten nostalgia de un integrismo uniformante o de los que propugnan particularismos que consideramos excesivos. Así, por ejemplo, por muy conflictiva o problemática que pueda parecer a muchos la pluralidad cultural de España, en absoluto, desde el pensamiento compatible y dinámico, se puede mirar con nostalgia o como un proyecto de futuro una España culturalmente uniforme, monolingüe, por ejemplo, ya que esta aproximación sería una pérdida irreparable. Expresado positivamente, debo afirmar que no sólo deseo sino que apuesto por unas lenguas vasca, catalana, gallega o valenciana, pujantes y vigorosas y conformadoras del sentir de cada una de las comunidades que la hablan en el marco de un proyecto común abierto y de conjunto.

El pensamiento compatible y dinámico significa, según yo lo interpreto, entre otras cosas, la afirmación plural de la realidad española, incluso y sobre

todo desde la identidad gallega, vasca, catalana, andaluza o cualquier otra de las que integran España. Constitucionalmente esto es, me parece, incontestable, pero es necesario hacer de la propuesta jurídica algo vivo y real. Es necesario reiterar que la afirmación de la identidad particular de las Comunidades de España, no tiene, ni mucho menos, que suponer la negación de la realidad integradora de España. Y también parece menester repetir, por lo tanto, que la afirmación de España no puede ser ocasión para menoscabo alguno de la identidad particular.

La obligación de las instancias públicas de preservar y promover la cultura de las nacionalidades y regiones no es una concesión graciosa del Estado, sino un reconocimiento constitucional, es decir, constitutivo de nuestro régimen democrático. Por tanto, los poderes públicos no deben ser indiferentes ante los hechos culturales diferenciales. Pero igualmente la interpretación de esa obligación debe hacerse tomando en consideración un bien superior que a mi entender fundamenta la construcción constitucional de una España plural, que no es otro que el de la libertad. Solo en una España de libertades cabe una España plural. Pero las libertades son ante todo libertades individuales, de cada uno. Cualquier otra libertad será una libertad formal, o abstracta. Por eso la promoción de la cultura particular no podemos interpretarla sino como la creación de condiciones favorables para que los ciudadanos, libremente, la desarrollen, nunca como una imposición, ni como un proceso de incapacitación para el uso libre de los medios que cada uno considere oportunos para su expresión.

La solidaridad es otro principio central en la interpretación de la realidad plural de España. Pienso que nadie está legitimado en España para hablar de deuda histórica, porque todos somos deudores de todos, de ahí la pertinencia de España como proyecto histórico de convivencia, que a todos enriquece. Pero hoy, la solidaridad real exige justamente de los más ricos el allegamiento de recursos para atender a las personas y territorios más deficientes en medios, servicios y posibilidades. Sin embargo este planteamiento no puede hacerse con la pretensión de establecer un régimen permanente de economías subsidiadas. La solidaridad es también una exigencia para el que podríamos considerar beneficiado de ella, pues en su virtud le es exigible un esfuerzo mayor para superar su situación de atraso, asumiendo, desde luego, las limitaciones de sus posibilidades reales.

Treinta años después de la promulgación de la Constitución 1978, bien puede decirse que una de las cuestiones centrales de la historia reciente de España, la denominada «cuestión regional», encontró entonces una solución que nunca valoraremos suficientemente por lo que tiene de búsqueda de acuerdos, de superación de enfrentamientos y, sobre todo, de tolerancia,

de equilibrio, de colaboración y de reconocimiento de la realidad: el modelo autonómico.

La Constitución es el marco fundamental para la elaboración y ejecución de las políticas públicas y la expresión de un acuerdo mayoritario que debe preservarse y renovarse en el tiempo. Por eso, la realidad plural de España no sólo debe ser reconocida sino fomentada para que a través del «Estado de las Autonomías» se siga produciendo ese proceso de enriquecimiento dinámico que tiene como fundamento esa concepción integradora de la autonomía política y la consideración, también central, de la solidaridad como elemento básico de la definición constitucional de la distribución territorial del poder político. Además, el sistema autonómico se ha erigido en un magnífico marco para el desarrollo del autogobierno de las Autonomías en un contexto compatible y en un ambiente propicio para el desarrollo de la libertad de las personas. Es más, me atrevería a afirmar que el modelo autonómico goza de una razonable consolidación y estabilidad gracias al esfuerzo conjunto de todos los españoles.

Consolidación, no sólo por el significado cuantitativo de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas o por el modelo de financiación, sino por haber sabido potenciar de una forma equilibrada e integradora esa realidad plural que se manifiesta en un conjunto de identidades colectivas cohesionadas social y territorialmente por ese magnífico escenario de solidaridad y cooperación que es España. Por tanto, es menester seguir potenciando la personalidad propia de cada Comunidad Autónoma en sus diferentes peculiaridades al servicio de los ciudadanos porque la identidad propia debe ser asumida libremente por cada persona en un proceso dinámico denominado autoidentificación que nos acerca a la dimensión humanista que también caracteriza al modelo autonómico. Las realizaciones de los gobernantes autonómicos, en general, se han caracterizado por la afirmación de lo propio, en lo que tenemos de diferente, y también en lo que tenemos de común con el resto de los pueblos de España. La excepción está en la mente de todos y no necesita explicitarse.

Estabilidad, que se basa en la búsqueda permanente del equilibrio y en el recuerdo y aplicación del espíritu constitucional que trae su causa del consenso, del pacto, del esfuerzo común por encontrar aspectos de entendimiento con mentalidad abierta. En este sentido, me parece necesario afirmar la trascendencia de la cooperación, elemento clave para la estabilidad porque la cooperación implica, necesita, la diversidad, la aportación plural de los que cooperan y contribuyen a la consecución de un objetivo común dada la naturaleza compuesta del actual Estado autonómico. Este principio ha de traducirse en una actitud constructiva en la relación recíproca de todas las ins-

tancias, en un espíritu de trabajo conjunto para la resolución de problemas comunes. Por ello es preciso continuar avanzando en la utilización de técnicas de auxilio, colaboración y cooperación que conduzca a una gestión más eficiente de los intereses públicos y permitan reducir la presencia de las relaciones de conflicto en nuestro Estado autonómico.

La cooperación sólo parece posible desde la identidad en el contexto plural de respeto a las posiciones ajenas para así seguir avanzando en ese fecundo equilibrio que reclama la gente y en esa actitud de solidaridad que tanto tiene que ver con la propia historia de España, como realidad plural.

En el año de 1999, con ocasión de la última reforma de la ley del procedimiento administrativo, se incorporó una nueva regulación de la cooperación y colaboración a partir de un principio básico para entender el Estado de las Autonomías: la lealtad institucional; criterio que debe, en la fase en la que estamos, apuntalar la dimensión institucional de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas-Entes Locales para que estén presididas por los problemas reales de los ciudadanos.

Por otra parte, para mí no es baladí que la solidaridad aparezca en el mismo precepto constitucional que la autonomía política porque el bienestar general de todos los ciudadanos es un objetivo tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, lo que determina la necesidad de procurar un ejercicio responsable de las competencias en un contexto plural y desde una perspectiva cooperativa, también con el resto de las Autonomías. En este sentido, España ha llegado a un nivel de descentralización del gasto público mucho mayor que el de países tradicionalmente descentralizados por lo que también cuantitativamente ese horizonte de consideración y estabilidad en el que nos encontramos, nos anima a seguir trabajando conjuntamente al servicio de los ciudadanos.

Cuando se han cumplido ya cerca treinta años de la aprobación de la Constitución Española, sigue abierta la brecha de la lucha política en torno a la interpretación, posibilidades y futuro de todo lo concerniente a la articulación territorial de España. No es gratuito que tal cosa acontezca. La diversidad cultural, las diferencias geográficas entre unas y otras Autonomías, los dispares niveles de desarrollo y las distintas posiciones políticas propician el mantenimiento de la polémica y de la discusión en un terreno que constitutiva e históricamente es tan sensible para todos.

Pues bien, uno de los factores que más ha contribuido a mantener en vivo la cuestión que tratamos es el discurso autonomista, que estimula una reflexión más honda, más matizada y más respetuosa sobre cada realidad particular, que se integra en esta otra realidad que llamamos España.

A los constituyentes no les dolieron prendas en considerar a Cataluña, Euskadi y Galicia como nacionalidades. Esto dejó insatisfecho a los nacionalistas y le dolió a los unitaristas más fervorosos. Pero lejos de las cuestiones terminológicas, por muy importantes que sean, debemos centrar nuestra discusión en los hechos. España nos interesa, en primer lugar, como ámbito de convivencia de todos los que ocupan los solares peninsulares. Y la convivencia sólo es posible desde la plena aceptación de la identidad y el ser de cada quien. Pero no aceptación resignada o simplemente pasiva, sino aceptación comprometida en el respeto y en la decisión de fortalecer la identidad de cada entidad, de cualquier entidad.

Lo que nos interesa de España es la cooperación, la cooperación al bien de todos que viene a ser el mejor bien posible para cada uno, para cada uno contando con los demás. Pero donde hay unidad uniformante no hay cooperación, habrá operatividad o capacidad operativa. La cooperación como señalaba antes, implica, necesita la diversidad, la aportación diversa de los que cooperan y tienen un objetivo común. El objetivo común limita en cierto sentido la capacidad de movimiento y de decisión, pero en otro la potencia y enriquece. Y además la cooperación no comporta pérdida de identidad, antes bien sólo se hace posible desde la identidad, desde el propio genio, y sólo así interesa.

España nos interesa como ámbito de solidaridad, individual, pero sobre todo colectiva. No hablamos de una solidaridad en la que aparecen definidos de modo permanente los beneficiarios y los contribuyentes. Hablamos de una solidaridad en la que cada identidad tiene que allegar su esfuerzo según lo que pueda, y donde los que más reciban asuman la responsabilidad de rendir más para el común.

Por eso, me refiero a autonomía e integración, en un equilibrio que conviene encontrar entre todos para cada etapa histórica. No interesa la autonomía que olvida la integración —el ámbito más amplio de convivencia, cooperación y solidaridad— porque deviene particularismo. Y menos aún una supuesta integración que menoscabe la legítima autonomía. Esa no es la integración de la que estamos tratando.

La Constitución vigente proporciona un instrumento jurídico y político adecuado para la consecución de tan fecundo equilibrio que tenemos que saber encontrar y desenvolver inteligente y respetuosamente los unos con los otros.

La solidaridad busca ámbitos de convivencia y de cooperación, lo que supone aceptar previamente el pluralismo social, refrendado por una acción pública que persigue ampliar los campos de la libertad y de la participación.

Partiendo de la consideración de valores superiores como la convivencia, la cooperación y la solidaridad, lo que interesa es la organización del

Estado como ámbito de convivencia de todos los que ocupan los solares del territorio, a sabiendas de que la convivencia sólo es posible desde la plena aceptación de la identidad y el ser de cada quien, y no una aceptación resignada o simplemente pasiva, sino una aceptación comprometida y decidida en el fortalecimiento de cada entidad, de cualquier entidad. Ahora bien, no se puede olvidar que son también constitutivos de las entidades lo que en ellas haya de vinculante, o de común con otras, lo que nos permitirá comprometernos definitivamente con toda entidad en un contexto integrador.

Autonomía e integración configuran un ambiente de equilibrio que debemos buscar entre todos para cada etapa histórica. No interesa la autonomía que olvida la integración —la convivencia, la cooperación, la solidaridad— porque acaba en particularismos. Pero aún interesa menos una supuesta integración que menoscabe la legítima autonomía. Por eso el equilibrio que afirmamos entre autonomía e integración no quiere decir autonomía tímida o integración moderada, sino que ambos términos se exigen mutuamente. La autonomía sin integración no es autonomía, sino disgregación; la integración sin autonomía es uniformización.

Unidad y autonomía son en cierto modo las dos mitades inseparables y complementarias de una misma realidad jurídico-política. Como tal status, la autonomía debe tener unos límites precisos y naturales que derivan de las exigencias del principio de unidad.

Entre estos límites dos aparecen como fundamentales: el límite del interés general y el límite de la igualdad. El primero parte de que la autonomía se atribuye a cada ente para la gestión de sus respectivos intereses, lo cual presupone la existencia de un conjunto de intereses comunes a todo el Estado que trascienden a los primeros y que en principio correspondería garantizar y satisfacer a éste, si bien tampoco pueden resultar ajenos a las Entidades Territoriales. El segundo de estos límites haría referencia a la igualdad garantizada por la Constitución al reconocer que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

Ambos principios confluyen por tanto en una idea de Estado no rígida, dogmática o excluyente, sino flexible e integradora en función del carácter plural de nuestra realidad social, en el que conviven una realidad estatal titular de la soberanía junto con una realidad territorial plural que forma parte de ella y en la que la autonomía cobra su sentido.

Ahora bien, los elementos del modelo no se agotan en esta dualidad, que por sí sola llevaría a un esquema rígido de relaciones, en el que cada ente actuaría de forma independiente y separada de los demás dentro de su ámbito de competencias. Unidad y autonomía son dos principios potencialmente contradictorios, uno centrípeto y otro centrífugo, cuya oposición lleva-

ría a tensiones que deben ser resueltas a través de técnicas de convergencia que posibiliten un funcionamiento ordenado, eficaz e integrado del sistema.

Es en este ámbito donde deben enmarcarse los principios de solidaridad y de cooperación. El primero reconocido desde el texto constitucional, el segundo extraído de la esencia del propio modelo de Estado y de la lógica jurídico-política, y sancionado por la experiencia de los modelos comparados.

La ignorancia de ambos llevaría necesariamente a la rigidez e inoperancia del sistema, al conflicto permanente y al vaciamiento del principio de igualdad. El principio de solidaridad entre todos los territorios será el que permita un desarrollo equilibrado del nuevo modelo de descentralización política. La autonomía favorece la libertad de decisión de las distintas colectividades, pero esta libertad viene modulada y en ocasiones limitada por las exigencias de los principios de solidaridad y cooperación, aunque como veremos, si del primero de estos principio se pueden extraer verdaderos compromisos e instrumentos de actuación, del segundo la voluntariedad de las partes condiciona claramente sus efectos.

Efectivamente, el principio de solidaridad hace referencia fundamentalmente a un objetivo programático que la Constitución impone en su artículo 138.1, el de corregir las desigualdades territoriales en el desarrollo económico y en la distribución de la riqueza.

Por su parte, el principio de cooperación se desenvuelve en el ámbito de las relaciones entre los distintos entes territoriales, tanto vertical como horizontalmente, y surge de la evidencia de la necesaria complementariedad del ejercicio de las propias competencias con la concurrencia en actuaciones comunes de los diferentes poderes públicos, a partir de las cuales se tratan de obtener beneficios recíprocos, una mayor efectividad en el ejercicio de las competencias compartidas o el funcionamiento armónico de un sistema cuyos elementos son interdependientes.

El principio de cooperación entre las Administraciones públicas, sean cuales sean (general, autonómica o local) es una exigencia del entendimiento abierto, plural, dinámico y complementario del interés general tal y como sugiere el modelo del Estado social y democrático de Derecho.

Sabemos, ejemplos hay a diario, que no siempre se produce esta dimensión de la cooperación precisamente porque en lugar de tener presente el bienestar general de los ciudadanos, únicamente se valoran circunstancias de oportunidad parciales como pueden ser las partidarias. Por ello, los instrumentos jurídicos expresamente previstos en la ley: conferencias sectoriales, convenios de colaboración, elaboración de programas y planes conjuntos... son una magnífica ocasión para superar un entendimiento de la cooperación que, en

ocasiones —cada vez en menos, ciertamente— adquiere matices de confrontación y enfrentamiento partidario.

En la medida en que la profesionalización de la función pública sea más sólida y en la medida en que la idea de «servicio objetivo al interés general» cale con mayor hondura en todos y cada uno de los empleados públicos, será más difícil que se politice la Administración y que se confunda el partido que gobierna con la Administración pública.

Pienso que, poco a poco, las exigencias de lo que denomino pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario están penetrando también en el mundo de la función pública y que, por ello, la perspectiva más humana de la reforma administrativa, la que apuesta por colocar a la persona en el centro de la actividad pública, está en muy buenas condiciones de orientar meros esquemas de cooperación y colaboración desde dos nuevos principios recientemente recogidos en nuestro Derecho. La lealtad constitucional y la confianza legítima. Ambos, deudores de otro gran principio como es el de la buena fe, criterio jurídico de amplio alcance que se aplica sobre todo el ordenamiento jurídico.

La cooperación con las Comunidades Autónomas y con los Entes locales, entendida en el más amplio sentido institucional, ha de ser uno de los objetivos fundamentales en materia turística. Se establece como una filosofía de colaboración mutua a través de políticas activas de ejecución coordinada a todos los niveles e instrumentada principalmente alrededor de la Conferencia Sectorial de Turismo, cuyo fin es asegurar la coherencia necesaria entre las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas, así como la colaboración ente las mismas en el ámbito de sus respectivas competencias. De esta Conferencia Sectorial han surgido distintas iniciativas como ayudas para las pequeñas y medianas empresas turísticas o incluso el propio Plan Futures.

Otra técnica de articulación entre las distintas Administraciones es la celebración de convenios de colaboración en los términos previstos en la Ley 30/1992. Estos convenios se han celebrado tanto con Administraciones autonómicas como locales y se refieren a diversas materias entre las que destacan los programas de excedencia turística.

Dentro de la organización de la Administración General del Estado, corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Secretaría de estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa, el ejercicio de las competencias que corresponden al Estado en materia de turismo, y el Organismo Autónomo Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) dedicado a actividades de promoción turística en los mercados internacionales y a la gestión y explotación de determinados establecimientos turísticos. Asume funciones de estudio y asesoramiento, así como de coordinación entre los dis-

tintos Departamentos Ministeriales, la Comisión Interministerial de Turismo, en la que se integran representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, Interior, Fomento, Medio Ambiente, Educación y Cultura, Trabajo y Asuntos Sociales, y finalmente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

La participación de los distintos sectores administrativos, económicos y sociales afectados se canaliza a través del Observatorio del Turismo, del que forman parte representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, organizaciones sindicales, asociaciones de consumidores y usuarios, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, medios de comunicación social, Universidades y Escuelas públicas y privadas de Turismo.

En cuanto a la organización autonómica, la misma se caracteriza por su notable variedad y por el distinto rango (Consejería, Viceconsejería, Dirección General) del órgano administrativo que ejerce las competencias sobre la materia.

Por otra parte, muchas Comunidades Autónomas han regulado el ejercicio de sus competencias mediante normas legales de diverso contenido (9) y alcance y en algunas de ellas, se han creado Órganos de Administración Consultiva de participación de los sectores implicados en la actividad turística.

## V. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA TURÍSTICA

En el Tratado de Roma de 1957 por el que se creó la Comunidad, no se otorgó al turismo la categoría de subsector económico dentro del sector ter-

---

|                            |                                 |
|----------------------------|---------------------------------|
| (9) – Andalucía .....      | Ley 12/1999, de 15 de diciembre |
| – Aragón .....             | Ley 5/1993, de 29 de marzo      |
| – Asturias.....            | Ley 2/1986, de 28 de abril      |
| – Castilla-La Mancha ..... | Ley 8/1999, de 26 de mayo       |
| – Castilla y León.....     | Ley 10/1997, de 19 de diciembre |
| – Islas Baleares .....     | Ley 2/1999, de 24 de marzo      |
| – Islas Canarias .....     | Ley 7/1995, de 6 de abril       |
| – Cantabria .....          | Ley 5/1999, de 24 de marzo      |
| – Cataluña .....           | Ley 2/1989, de 16 de febrero    |
| – Extremadura .....        | Ley 2/1997, de 20 de marzo      |
| – Galicia .....            | Ley 9/1997, de 21 de agosto     |
| – La Rioja .....           | Ley 3/1990, de 29 de junio      |
| – Madrid .....             | Ley 1/1999, de 12 de marzo      |
| – Murcia .....             | Ley 11/1997, de 12 de diciembre |
| – Navarra .....            | Ley 14/1997, de 17 de noviembre |
| – País Vasco .....         | Ley 6/1994, de 16 de marzo      |
| – Valencia .....           | Ley 3/1998, de 21 de mayo       |

ciario ni se habló de él, ya que entonces no se podría prever el grado de expansión y sofisticación que alcanzaría, tan sólo diez años más tarde.

Con la ampliación de la Comunidad (1981-Grecia, 1986-España y Portugal), el turismo empieza a tener un cierto interés para la Comunidad, aunque en ningún caso prioritario.

En julio de 1982, se presentó la primera «comunicación» al Consejo sobre las «primeras orientaciones de una política comunitaria de Turismo». Una vez discutido en la Comisión del Parlamento Europeo, en el Comité Económico y social y en el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), el memorándum de la Comisión fue objeto de una Resolución del Consejo el 10 de abril de 1984 y publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, el 30 de abril de 1984, y que se limitaba a coordinar las acciones comunitarias susceptibles de favorecer el desarrollo del turismo, sin ninguna pretensión de coordinación de las políticas de cada país.

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

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

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

Posteriormente la Comisión presentó en 1997 un informe sobre las medidas comunitarias que afectan al turismo en el que se afirma la contribución de las medidas comunitarias en favorecer la movilidad de los ciudadanos y su acceso al turismo, así como mejorar la protección de los turistas como consumidores, mejorar el entorno económico y social, para el desarrollo de actividades turísticas y obtener un desarrollo turístico equilibrado y sostenible. Sin embargo esta situación está muy alejada de cualquier pretensión de establecer una política turística común ya que los avances de la Unión Europea en esta materia se han basado sobre todo en medidas indirectas destinadas a

otros sectores y relacionadas con el turismo como transporte, la política regional, el medio ambiente, la protección al consumidor o la preservación del patrimonio cultural y natural en los que existe una más amplia competencia comunitaria.

En este sentido, BLANQUER (10) ha señalado una serie de medidas que afectan al sector turístico, entre las que se encuentran: la política de protección a los consumidores: viajes combinados, vacaciones combinadas y circuitos combinados; las facilidades policiales, monetarias y aduaneras entre los ciudadanos miembros de la Unión, con especial referencia a la política de libre circulación y protección a los turistas; la política sanitaria (enfermedades y accidentes); la libre circulación de trabajadores dentro de la Unión; la libertad de establecimiento y de prestación de servicios; la armonización fiscal, con especial referencia al Impuesto sobre el Valor Añadido en agencias de viajes y alojamientos turísticos; la política regional de la Unión Europea, con referencia al desarrollo del turismo en las zonas menos favorecidas; y la política de transportes: liberalización del transporte aéreo, y armonización del transporte terrestre, ferroviario y marítimo.

Por último, en 1996 se aprobó un programa plurianual en favor del turismo europeo, el denominado programa «Philoxenia», con vigencia hasta el año 2000, cuyos objetivos fundamentales son los siguientes:

1. Mejorar el conocimiento del sector turístico europeo, desarrollando la información en la materia, centralizando la información turística procedente de otras fuentes y facilitando la evaluación de las fuentes comunitarias que afecten al sector.
2. Mejorar el entorno legislativo y financiero comunitario del turismo, estrechando la cooperación de los Estados miembros.
3. Mejorar la calidad del turismo europeo, promoviendo el turismo duradero, para lo cual es necesaria la supresión de obstáculos que puedan frenar el desarrollo de este sector.
- 4.- ncrementar el número de turistas procedentes de terceros países, incentivando la promoción de Europa como destino turístico.
5. Fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo en los países de la Unión.

---

(10) D. BLANQUER, *Derecho del Turismo*, op. cit., p. 206.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- F. BAYÓN MARINÉ, *Competencias en materia de turismo*, Madrid, 1992.
- J. BERMEJO VERA, «Administración pública y turismo», *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 223, 1984.
- J. BERMEJO VERA, «Régimen jurídico de los municipios turísticos», *Documentación Administrativa*, nº 259, 2001.
- D. BLANQUER CRIADO, *Derecho del Turismo*, Valencia, 1999.
- A. CALONGE VELÁSQUEZ, *El Turismo: aspectos institucionales y actividad administrativa*, Valladolid, 2000.
- J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ, Director, *Derecho Público del Turismo*, Madrid, 2004.
- M.J. GALLARDO GARRIDO, «La ordenación jurídica del turismo», *Revista Andaluza de Administración pública*, nº 25, 1996.
- M.J. GALLARDO GARRIDO, «La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las leyes autonómicas: su promoción y ordenación», *Documentación administrativa*, nº 259, 2001
- J.L. MEILÁN GIL, *La ordenación jurídica de las autonomías*, Madrid, 1988.
- R. PÉREZ GUERRA y M.M. CEBALLOS MARTÍN, «A vueltas con el régimen jurídico administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: el ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración pública*, nº 27, 1996.
- E. ROCA ROCA y J. PÉREZ MARTOS, «Administración municipal y turismo», *XI Congreso Italo-español de profesores de derecho administrativo*, Barcelona, 1998.