

# SABERES

Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales

VOLUMEN 1 ~ AÑO 2003

Separata



## EL TURISMO EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Andrés Tagliavía López



UNIVERSIDAD ALFONSO X EL SABIO  
Facultad de Estudios Sociales  
Villanueva de la Cañada

© Andrés Tagliavía López

© Universidad Alfonso X el Sabio  
Avda. de la Universidad,1  
28691 Villanueva de la Cañada (Madrid, España)

*Saberes*, vol. 1, 2003

ISSN: 1695-6311

No está permitida la reproducción total o parcial de este artículo ni su almacenamiento o transmisión, ya sea electrónico, químico, mecánico, por fotocopia u otros métodos, sin permiso previo por escrito de los titulares de los derechos.

## EL TURISMO EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS\*

Andrés Tagliavía López\*\*

RESUMEN: Se ha discutido apasionadamente sobre el principio de unidad económica del mercado. La CEOE, recientemente, ha reivindicado este principio con el objeto de evitar disfuncionalidades en la planificación económica de la Nación. Estas breves líneas pretenden describir, desde una perspectiva jurídica, la situación en uno de los sectores económicos estratégicos del país: el turismo.

PALABRAS CLAVE: Comunidades Autónomas, competencias, turismo.

La Ley 48/1963 de 8 de julio constituye el primer intento serio de ordenar un sector de la máxima importancia para la economía española como es el turístico. Gran parte de los ingresos en las arcas del Estado procedían de la actividad desarrollada en este ámbito.

Esta Ley otorgaba al antiguo Ministerio de Información y Turismo la ordenación, la inspección y la sanción de todas las actividades turísticas. Además, se la podía calificar de eminentemente conceptual ya que definía una gama de conceptos técnicos propios del sector. Por otro lado, catalogaba las competencias de los poderes públicos sobre materia turística y ello dio pie a que se la llamara Ley de Competencias.

La Ley ordenaba claramente la potestad administrativa en el área turística diseñando unas competencias de muy distinta índole. Se disponían competencias de planificación, de ordenación, de coordinación, de promoción y de gestión. También se insertaban competencias totalmente ajenas al sector y que versaban sobre asuntos laborales y sindicales.

Pese a su breve contenido, se trataba de una Ley con vocación de futuro ya que no existió otra ley de esta naturaleza hasta que se promulgó la vigente Constitución española de 1978.

En realidad, el propósito legislativo no era otro que dar una ordenación coherente a una materia disgregada así como dibujar un sistema de competencias que permitiera clasificar y clarificar para el futuro la actuación pública en materia de turismo.

---

\* Publicado inicialmente en <http://www.uax.es/iurisuax> año 2000.

\*\* Doctor en Derecho. Profesor de la Facultad de Estudios Sociales. Universidad Alfonso X el Sabio.

Más tarde y en la misma línea que la Ley de 1963 surge el Decreto 231/1965, de 14 de enero que contenía el Estatuto Ordenador de las Empresas y de las Actividades Turísticas Privadas.

En su ámbito de aplicación se incluían los hosteleros, los alojamientos turísticos no hoteleros, agencias de viajes, agencias de información turística, restaurantes y cualquier otra empresa que prestara servicios directa o indirectamente relacionadas con el turismo y que reglamentariamente se determinaran como tales. Como Actividades Turísticas se encontraban todas aquellas que directa o indirectamente pudieran influir sobre el turismo como transportes, venta de productos típicos y de artesanía, espectáculos, festivales, determinadas manifestaciones artísticas, deportivas o recreativas y, especialmente, las profesiones turísticas.

Como se puede apreciar, el ámbito de aplicación del Estatuto es extenso y se incluye dentro del mismo cualquier actividad que tuviere relación con el turismo.

En consonancia con la Ley de 1963, es una norma conceptual y define reglamentariamente cada una de las actividades que menciona. A su vez, es una norma que va más allá de ser un mero Reglamento de desarrollo. Su característica principal es la universalidad de su regulación.

En 1978 se aprueba la actual Constitución que instaura un nuevo modelo de Estado: el Estado de las Autonomías. Se crean atendiendo a un criterio territorial, a parte de la Administración del Estado que, obviamente, ya existía, las Administraciones Autonómicas con competencias dentro de sus límites geográficos. La regulación constitucional de las relaciones entre las dos Administraciones aparece en el Título VIII de la Carta Magna, que hace un reparto de competencias de las diferentes actividades y sectores, entre ellos el turístico.

Dentro del Título citado coexisten dos preceptos de relevante importancia jurídica en ese reparto competencial: los Artículos 148 y 149. El primero atribuye una serie de competencias a las Comunidades Autónomas siempre y cuando sus Estatutos de Autonomía las asuman como propias y el segundo relaciona las competencias que corresponden al Estado.

La competencia 18ª del Art. 148.1 concede, con carácter exclusivo, a los Entes Autonómicos "la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial". El tratamiento constitucional del turismo se justifica por constituir una de los sectores estratégicos del país pero ordenado de acuerdo con la nueva organización territorial que inspira el Título VIII.

Debemos interpretar lo que significa ordenación y lo que supone la promoción.

La ordenación legal de un sector representa la disposición de las diferentes normas jurídicas que afectan al mismo como un todo, como un conjunto bien configurado que permite la regulación de las distintas actividades que de acuerdo con él se desarrollan.

Con la entrada en escena jurídica de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, nos encontramos con una ordenación constitucional que comienza a legitimar, en materia turística, la normativa de las Comunidades Autónomas con arreglo a las grandes directrices de la política turística de la Nación. Así, los Entes Autonómicos dictan reglas jurídicas que dotan a las actividades del sector que se desarrollan en su ámbito territorial del marco legal adecuado.

En desarrollo de los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas empiezan a dictar abundantes normas sobre turismo en sus respectivos ámbitos territoriales, de tal forma que la mayor parte de las reglas jurídicas que regulan el sector son autonómicas.

Por otro lado, la promoción forma parte del fomento y su fin es impulsar las actuaciones en un sector productivo, especialmente cuando es de interés general. Los datos económicos del turismo demuestran que este sector no sólo es de interés general sino además estratégico.

Uno de los temas de mayor transcendencia dentro de la promoción de un sector es el de las medidas de fomento de naturaleza económica. En principio, y en base a nuestro texto constitucional, será el Ente Autónomo el que tendrá plena capacidad para ordenar todo lo relativo a fomentar la actividad turística dentro de su territorio. Sobre este extremo no cabe la menor duda, pero ¿podría el Estado subvencionar actividades concretas dentro del ámbito autonómico?. En contestación a esta pregunta que nos hacemos hemos de afirmar que con el fin de garantizar la consecución de objetivos de política económica nacional, el Estado puede regular aspectos referentes a medidas de fomento económico porque la competencia 13ª del Art. 149.1 de la Constitución se lo permite.

Centrándonos en el sector turístico, el Tribunal Constitucional lo ha venido autorizando con dos límites:

La medida de fomento no puede configurarse como paralela a las establecidas por las Comunidades Autónomas, que son las que tienen que satisfacer sus intereses particulares. Aun así, es el Estado quien tiene capacidad legal en la orientación de la programación y coordinación del sector dentro del sistema general.

El Estado no puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas a quienes, con carácter general, debe corresponder la gestión de los fondos. Por ello, la actuación del Estado tiene que estar justificada razonablemente y deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento concreta de que se trate.

Siguiendo con la promoción, la Profesora Gallardo Castillo defiende la unión de promoción o fomento del turismo con su necesaria realización extraterritorial. Mantiene que la inoperatividad que resultaría de la promoción del turismo en el propio territorio de cada Comunidad Autónoma hace que éstas requieran efectuarlo fuera de sus límites territoriales, procurando su fomento, no solo en el ámbito territorial de otras Comunidades sino también fuera del territorio nacional.

Sinceramente creo que la Profesora Gallardo acierta en su visión de este tema, aun cuando el Art. 148.1.18ª de la Constitución señala expresamente "dentro de su ámbito territorial" y, aun cuando sensu contrario y conforme a la Ley Fundamental, la promoción del turismo fuera del territorio nacional compete al Estado (Léase Art. 149.1.10ª).

Esta idea se recogió en los diferentes Decretos de Transferencia. Así, el Real Decreto 1294/1984, de 27 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Valencia en materia de turismo, otorga competencia al Estado sobre "la promoción y comercialización del turismo en el extranjero así como las normas y directrices a las cuales habrá de sujetarse la Comunidad Autónoma cuando lleve a cabo actividades de promoción turística en el extranjero". En la misma línea se sitúan otras Comunidades Autónomas como la de Andalucía o la de Murcia, por citar dos ejemplos.

Entendemos que el espíritu de tales normas no está en sustraer, "per se", la competencia de la promoción exterior del turismo a los Entes Autonómicos, sino más bien en otorgar al Estado una tarea de coordinación en las actuaciones turísticas. Así lo viene a entender la Ley 8/1995, de 28 de marzo, de Ordenación del Turismo de Madrid al establecer que "la necesidad de la promoción turística de Madrid, ya sea en España o en el extranjero, debe regirse por los principios de agilidad, eficacia y economía de medios, buscando la máxima coordinación posible entre las Administraciones Central, Autonómica y local, especialmente con el sector privado".

Profundizando en este tema, hay que señalar que el turismo es una actividad que no se puede aislar como si de un compartimento estanco se

tratara. Hay que relacionarlo con otras materias que componen nuestra economía. Por ello, el Estado no puede ser ajeno al devenir de la actuación turística, aun incluso en las propias Comunidades Autónomas. Además, existen preceptos constitucionales que nunca se deben olvidar. Recordemos los Arts. 14 y 128.1 de la Carta Magna. El primero dispone que "los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social". Por su parte, el segundo recuerda, en su primer párrafo, que "toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general".

Es evidente que la planificación de la economía general del país constituye una competencia exclusiva del Estado (Art. 149.1.13ª). Pues bien, el turismo debe encuadrarse dentro de esa planificación y esta es otra de las razones por la que constituye un deber del Estado coordinar los comportamientos plurales de las Comunidades Autónomas. No es una labor sencilla ya que todas las Comunidades gozan, en virtud del Art. 18.1.18ª de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía de competencia exclusiva en la promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial. Aun así, el Estado debe hacer un esfuerzo especial en materializar la coordinación y la colaboración que la Ley Fundamental le atribuye en beneficio del interés general. Para ello, no es razonable utilizar la vía armonizadora que nuestro ordenamiento jurídico reconoce. Debemos constatar que la armonización jurídica es un medio excepcional y un cierre del sistema jurídico constitucional. Existen otras vías más ágiles y menos dramáticas. Sin duda alguna, con el acercamiento de las voluntades políticas del Estado y de las Comunidades Autónomas se hubiesen podido conseguir resultados más eficaces, y esto es responsabilidad de todos los poderes públicos.

En definitiva y en palabras del Profesor Luis Morell, "la coordinación no es solo un imperativo de productividad en el contexto de las acciones plurales; es también una exigencia que se hace presente con carácter previo. Se han de coordinar, antes de emprender cualesquiera acciones, las distintas aspiraciones e intereses de los sujetos o grupos que habrán de llevarlas a cabo".

Una de las potestades más importantes que deberían estar sujetas a la coordinación del Estado es la sancionadora. En materia de turismo, las diferentes Comunidades Autónomas gozan de normativa sancionadora ante infracciones cometidas en el ejercicio de la actividad turística dentro de sus límites territoriales. De esta normativa se perciben variaciones importantes

de la relación de sanciones que castigan unos mismos hechos de manera distintas en función de donde se cometan. Si bien es cierto que las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras en materias de su competencia, también lo es que tales disposiciones se deben acomodar a las garantías constitucionales diseñadas en el ámbito del derecho sancionador. En ningún caso se deberían introducir divergencias irracionales y desproporcionadas que originen disfuncionalidades en el sector (cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional 156/1995).

La desigualdad que se produce en el derecho sancionador de las Comunidades Autónomas puede llegar a motivar, una vez agotada la vía judicial ordinaria, el acceso al Tribunal Constitucional de los actos que, en aplicación de aquella normativa, son sancionados de forma distinta según el territorio en el que se produzcan.

La causa de esta disfuncionalidad no es jurídica sino más bien política. Es lógico que determinadas Comunidades Autónomas que no tienen la misma intensidad turística que otras, sean más bondadosas en la tipificación de sanciones en un intento de atraer a su territorio la implantación de grandes empresas del sector.

Se ha discutido mucho si la actividad de las Comunidades Autónomas ha supuesto un alejamiento del bloque de constitucionalidad. Con carácter general, no podemos afirmar que haya existido ese distanciamiento. Los Entes Autonómicos se han desenvuelto dentro de los marcos constitucionales. Lo que sí es cierto es que el sector turístico, al igual que otros, ha tenido que adaptarse a una nueva realidad social, política y jurídica. España, desde 1978, se convierte en un Estado descentralizado, se crean nuevas Administraciones, se potencia lo particular sobre lo general y años más tarde se encuadra en una estructura supranacional apareciendo un nuevo poder con facultades reales, Europa. Además, muchas de las competencias de los Arts. 148 y 149 rozan frontal o tangencialmente el turismo (costas, transportes, patrimonio cultural, puertos, deporte, etc.). Esto dificulta, aun más, el tratamiento de este sector.