

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EL TURISMO

Dr. F. Javier Melgosa Arcos
Universidad de Salamanca

Referencia bibliográfica: MELGOSA ARCOS, F. JAVIER “La constitución española y el turismo” en la obra colectiva “La Constitución española en su XXV aniversario”, dirigida por BALADO y GARCÍA REGUEIRO, Ed. C.I.E.P.-I.I.C.P. y BOSCH, 2003. Páginas 1.161 a 1.171.

1. - DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE TURISMO.-

Curiosamente, el turismo sólo aparece referido de manera expresa en la Constitución, en una única ocasión, precisamente en uno de los artículos que operan la distribución de competencias. Efectivamente, el Artículo 148.1.18 de la Constitución dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de: “*promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial*”. No se trata de un mandato imperativo, sino que las brinda esta posibilidad, aunque, como veremos mas adelante, en los diecisiete Estatutos de Autonomía, se contempla, con pequeñas variaciones de redacción, esta competencia exclusiva; y, además, la competencia sobre turismo fue una de las primeras en hacerse efectiva a las Comunidades Autónomas, con la transferencia de medios humanos y materiales; rige, por tanto, el principio dispositivo o de voluntariedad¹.

Esta atribución del artículo 148.1.18 significa que las Comunidades Autónomas pueden ser titulares de la totalidad de funciones y potestades públicas en relación a la materia turística, o dicho de manera más contundente por DE LA CUÉTARA², “el turismo es una actividad decididamente autonomizada en los artículos 148 y 149 de la Constitución”.

Por otro lado, el artículo 149 del mismo texto, no reserva al Estado, ninguna atribución directa sobre el turismo. Pero esta situación no debe llevarnos a engaño, pues como dice SALGAGO CASTRO³, la Administración estatal va intervenir de forma más o menos intensa sobre el turismo, no ingiriendo en las competencias propias de las Comunidades Autónomas, sino como consecuencia inevitable del carácter transversal y multidisciplinar del turismo.

En efecto, existen títulos competenciales estatales que pueden, y de hecho, inciden, de manera indirecta, pero trascendente, en el turismo; pensemos en una primera aproximación en las relaciones exteriores, la ordenación general de la

¹Sobre este principio, puede consultarse, entre otros: GARCÍA ROCA, F.J. “*El principio de voluntariedad autonómica: teoría y realidad constitucional*”, RDDP, núm. 21, 1984, págs. 11 y ss.

²CUETARA MARTÍNEZ, J.M. de la, “*Ideas para la reforma del ordenamiento turístico de Canarias*”, RCAAP, núm. 12, 1990.

³SALGADO CASTRO, A. “*La distribución de competencias en materia de turismo. El turismo en la Comunidad Autónoma de Aragón. Una propuesta*”, en la obra colectiva “*Estudios sobre el régimen jurídico del turismo*”, dirigida por Tudela Aranda, Diputación Provincial de Huesca, 1997.

economía, extranjería, transportes y comunicaciones, costas, etc. El artículo 149.1 CE atribuye al Estado la titularidad de diversas competencias que han provocado conflictos competenciales entre éste y las Comunidades Autónomas, sobre el turismo⁴.

2. - VICISITUDES DE LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA.-

Según DAVID BLANQUER⁵, cuando arranca el procedimiento de elaboración de la Constitución, es decir, en el anteproyecto de 5 de enero de 1978, el texto no incluye referencia alguna al turismo. El término aparece por primera vez en el trámite siguiente, es decir, con los votos particulares presentados al anteproyecto. En el presentado por el Grupo Parlamentario de Alianza Popular se faculta a las Comunidades Autónomas a asumir facultades normativas en materia de turismo, equipamiento cultural y deportivo, aunque no justifica esas atribuciones; y en el presentado por el Grupo Parlamentario de Socialistas del Congreso⁶, propone atribuir a las Comunidades Autónomas la “legislación exclusiva y la ejecución” sobre “turismo, deportes, ocio y espectáculos”, pero tampoco expone las razones. A la postre fue el sistema que cuajó:

1). - En el artículo 138.1 se contendría la legislación exclusiva de las Cortes y ejecución del Gobierno.

2). - El artículo 138.2 recogería las competencias compartidas entre los órganos centrales y los territorios autónomos, con varios subgrupos, que contendrían la legislación básica y la exclusiva.

3). - Y el artículo 138.3 comprendería la legislación exclusiva y ejecución de los territorios autónomos. En este grupo, la letra “m” otorga a estos territorios la competencia sobre “turismo, deportes, ocio y espectáculos”.

SALGADO CASTRO⁷ advierte sobre el desigual trato que tiene el turismo respecto al ocio. Mientras que el artículo 36.3 nos dice que los poderes públicos facilitarán el ejercicio del ocio, no hay mención al turismo, y así permanece en el texto definitivo (artículo 43.3). El derecho al ocio se configura como uno de los principios rectores de la política social y económica, y el hecho de no citar al turismo es un indicio de que se encuentra comprendido dentro del ocio, y que tiene una clara proyección interdisciplinar.

⁴Vid. PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M.M. “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 Andaluza”. Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 27. 1996.

⁵BLANQUER CRIADO, D. “¿Ordenación o desordenación del turismo?”, en la obra colectiva “Administración Pública y Turismo”, Documentación Administrativa, núm. 259-260 (2001), pág. 288.

⁶Boletín Oficial de las Cortes, de 5 de enero de 1978, pág. 721.

⁷SALGADO CASTRO, “La distribución de competencias ...”, op. cit, págs. 77 y SS.

En resumidas cuentas, en ningún momento de la tramitación parlamentaria, se cuestionó que el turismo debía ser competencia de las Comunidades Autónomas dentro de su ámbito territorial. Y son acertadas las críticas de BLANQUER⁸ mostrando su decepción por las pocas propuestas, escasa justificación y debate sobre el tratamiento constitucional de la primera industria del país.

De las enmiendas parlamentarias al citado anteproyecto en relación con el turismo, merecen ser destacadas, las siguientes (seguimos el orden de la numeración): La de Minoría Catalana (101), atribuye a la competencia exclusiva de los territorios autónomos “el turismo, deporte, ocio y espectáculos”, aunque poco después cambiaron la redacción por “la política y ordenación del turismo, de los deportes y del ocio”; la del Grupo Socialistas de Cataluña (202), en parecidos términos a la anterior, propone como exclusiva de los territorios autónomos la competencia sobre “turismo, deportes, ocio y espectáculos”; y la del Grupo Socialista del Congreso (357), con el mismo texto que la anterior.

La redacción más próxima a la vigente se debe a la enmienda “in voce” del Grupo Socialista –apartándose de las propuestas planteadas en los anteriores trámites de elaboración- en el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, que fue aprobada por unanimidad. El Diputado BENEGAS HADDAD, presentó la enmienda el 14 de junio de 1978, en la que sugería añadir un apartado “o” bis al entonces artículo 139.bis), con la novedad de que en esta ocasión se explicaron las tres razones de la propuesta⁹:

1ª) Son los territorios autónomos quienes mejor conocen sus territorios, sus parajes, los lugares que pueden ser atractivos para que pueda desarrollarse el turismo.

2ª) La política centralizada de fomento del turismo ha sido desafortunada y poco rentable, y

3) Basada en una razón práctica, en el sentido de que las propias Comisiones de Transferencias que estaban funcionando. Literalmente dice así: “*Y añadimos una letra “o” bis, en el sentido de incluir dentro de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas la promoción y ordenación del turismo en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma.*”

Tres son las razones fundamentales, y voy a ser muy breve, que inducen al Grupo Socialista a incluir esta nueva facultad o esta nueva competencia que deben ostentar las Comunidades Autónomas. La primera es que son los territorios autónomos quienes mejor conocen sus territorios, sus parajes, los lugares que pueden ser atractivos para que pueda desarrollarse el turismo. Debe ser, por lo tanto, cada pueblo de España, cada nacionalidad o región de España, la que se ocupe de promocionar y ordenar el turismo en su ámbito territorial.

⁸BLANQUER CRIADO, D. “¿Ordenación ...”, op. cit. pág. 290.

⁹Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 88, pág. 3292.

Hay otra razón también; quizá es que ha existido una experiencia centralista de política turística, de fomento del turismo en España de consecuencias no muy rentables para lo que ha sido el país. Una política desafortunada en diversos temas en épocas pasadas, al estar totalmente centralizada la ordenación del turismo en España, y nos hace pensar que es una experiencia en este tema que es preciso rectificar y dar atribuciones profundas a las Comunidades Autónomas, para que puedan ordenar y desarrollar el turismo en los territorios de su jurisdicción.

Por último, hay otra razón que es práctica; en las propias Comisiones de Transferencias que están funcionando tanto en la Generalidad de Cataluña, como en el Consejo General del País Vasco, éste es un tema que ya va a ser transferido a los propios órganos de autogobierno preautonómico. En este proceso de transferencia de competencias, ésta es una razón práctica que abunda, ya que si están siendo transferidas a las Comunidades Autónomas estas competencias en el período preautonómico, por razón de más deberán ser transmitidas en el período autonómico”.

La enmienda no recibió respuesta ni réplica, y en la votación posterior se aprueba por unanimidad (35 votos) la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pero será en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, cuando se llegue a la vigente redacción (“promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”). La única nota discordante surgió en el Senado, donde Progresistas y Socialistas Independientes, proponen la supresión de la expresión “en su ámbito territorial”, aunque la enmienda fue rechazada por la Cámara.

También hay que traer de nuevo a colación, el hecho de que una disposición normativa en fase de elaboración –disposiciones sobre transferencias- condicionó el contenido de la propia Constitución, ante la evidencia de la realidad. DAVID BLANQUER¹⁰ comenta que cuando se celebró el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas el 14 de junio de 1978, todavía no se había aprobado ninguna disposición de transferencia de competencias a los entes preautonómicos. Estas se produjeron después (Cataluña: R.D. 2115/1978, de 26 de julio; País Vasco: R.D. 2488/1978, de 25 de agosto); y cuando se celebra el debate ya debía estar avanzada la elaboración de los Reales Decretos de Transferencia a Cataluña y al País Vasco. En ellos se hace una distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del turismo. Es decir, no hay una atribución plena o exclusiva a las Comunidades Autónomas de la ordenación del turismo; y en el debate constitucional en que se invocan las transferencias no se menciona que esas disposiciones atribuyen al Estado la “coordinación de la ordenación general de la actividad turística”.

De este recorrido por los trabajos parlamentarios, SALGADO CASTRO¹¹ extrae las siguientes conclusiones:

¹⁰BLANQUER CRIADO, D. “¿Ordenación o desordenación del turismo?, op. cit. pág. 291.

¹¹SALGADO CASTRO, A. “La distribución de competencias en materia de turismo”, RAAP, núm. 9-1996, pág. 326.

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

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

3ª. - El turismo está estrechamente vinculado a otros sectores como el ocio, los deportes y los espectáculos. En este sentido, no deja de ser llamativo que el ocio, la educación física y el deporte, se consideren dentro de los principios rectores de la política social y económica (art. 43.3) y que no haya referencia en ningún momento al turismo.

3. - PRONUNCIAMIENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL RESPECTO.-

Es importante conocer cuales han sido los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en esta materia, teniendo en cuenta que los títulos competenciales derivados de los Estatutos de Autonomía son susceptibles de ser atravesados por otros títulos competenciales estatales, que los pueden limitar.

- STC de 20 de diciembre de 1984, núm. 125/1984, (BOE de 11-01-1985 (Pte: Tomás y Valiente, Francisco).

El Tribunal Constitucional estudia varios conflictos positivos de competencia promovidos: el primero, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el segundo, por el Gobierno de Canarias y, el tercero, por el Gobierno valenciano, en relación con el real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, por el que se establece para los hoteles como elemento promocional la distinción especial "Recomendado por su calidad". El TC declara que pertenece a la Generalidad de Cataluña, al Gobierno de Canarias y a la Generalidad de la Comunidad Autónoma Valenciana, en sus respectivos ámbitos territoriales, la competencia ejercida por el Estado en el R.D 2288/1983, de 27 de julio. También considera que el Real Decreto 2288/1983, de 27 de julio, no es aplicable en los respectivos ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias y Valencia. De la opinión de la mayoría disiente un magistrado al mantener que las Comunidades Autónomas tienen competencia en materia de promoción del turismo, pero esta competencia no se extiende a la promoción que se refiere al conjunto de la oferta turística española, y que como tal promoción tiene una dimensión que no es localizable en una sola Comunidad. Las competencias a las que se contrae el Real Decreto en conflicto en cuanto promoción del turismo contemplándole en su dimensión referida a toda España, no pueden ser vindicadas por las Comunidades Autónomas.

- STC de 02-06-1987, núm. 88/1987, BOE 25-06-1987 (Pte: Rubio LLorente, Francisco).

El Tribunal Constitucional desestima el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la Orden del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones, que regula el

procedimiento para el otorgamiento de subvenciones y ayudas estatales en materia de turismo. Según el TC, la Orden impugnada se basa en el Real Decreto 3168/1982, de transferencia de servicios, aceptado por la Generalidad de Cataluña.

- *STC 75/1989 de 21-4-1989. BOE 22-05-89 (Pte: Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel).*

El Tribunal Constitucional estudia los cuatro conflictos positivos de competencia promovidos por la Junta de Galicia en relación con cuatro Ordenes del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de fecha de 19 de julio de 1984, y otros dos en relación con otras tantas Ordenes del mismo Ministerio de fecha 31 de mayo de 1985. El TC considera que las citadas Ordenes, que establecen subvenciones para las actividades privadas de carácter turístico, invaden competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia. De la opinión de la mayoría disiente un Magistrado, el cual se pronuncia mediante voto particular y considera que la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia para promocionar el turismo dentro de su propio territorio no significa que el Estado español no pueda hacer nada para promocionar el turismo español, por lo cual las citadas Ordenes no invaden competencias de la Comunidad Autónoma.

- *STC 122/1989 de 6-7-1989. BOE 24-07-89. (Pte: Leguina Villa, Jesús).*

El Tribunal Constitucional estudia el conflicto positivo de competencia interpuesto por el Gobierno de la Nación frente al Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, en relación con la Orden de 24 de junio de 1984, de la Conserjería de Industria, Transporte y Comunicación y Turismo, de convocatoria de exámenes para guías y guías intérpretes. El TC considera que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria.

- *STC 193/1990 de 29-11-1990. BOE 10-01-91 (Pte: Tomás y Valiente, Francisco).*

El Tribunal Constitucional estudia el conflicto positivo de competencia promovido por la Junta de Galicia contra la omisión, por el Gobierno de la Nación, del Real Decreto de trasposos o transferencias de las funciones, servicios y medios materiales y personales en materia de Red de Paradores Nacionales de Turismo sitios en Galicia y el Hostal de los Reyes Católicos en Santiago de Compostela. El TC desestima el recurso debido al mal planteamiento del conflicto, reducido como está a un acto omisivo que no es susceptible de traerse a este proceso.

- *STC 175/1995 de 5-12-1995. BOE 12-01-96 (Pte. Vives Antón, Tomás S.).*

Se impugna en el proceso una resolución dictada por la Secretaría General de Turismo por la que se anunciaba la convocatoria de 75 becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras para el curso académico 1987/88, y se dictaban normas por las que había de regularse ese concurso. El Pleno del TC declara que estamos en presencia de una actividad subvencional del Estado sobre la que concurren dos títulos competenciales distintos: la competencia sobre turismo de la CA País Vasco y la que corresponde al Estado en el ámbito de las relaciones internacionales, y a su juicio, la resolución impugnada, al no prever ningún tipo de

participación del País Vasco en la convocatoria y gestión de las referidas ayudas, ha desconocido el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de esa Comunidad Autónoma.

- STC 242/1999 de 21-12-1999. BOE 20-01-1999 (Pte: Garrido Falla, Fernando).

El TC resuelve conflictos positivos de competencia acumulados promovidos por el consejo ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra ocho normas estatales que regulan el otorgamiento de subvenciones incardinadas en el plan marco de competitividad del turismo español -Plan FUTURES-. La Sala estima parcialmente los distintos conflictos y declara que varios artículos de las normas impugnadas vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña.

4. - CONCLUSIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ESTADO/COMUNIDADES AUTÓNOMAS.-

A la vista de las disposiciones citadas y de la jurisprudencia constitucional podemos establecer una serie de conclusiones sobre la distribución competencial en materia turística.

1). - Las Comunidades Autónomas a partir del artículo 148.1.18ª de la Constitución (“la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial”), pueden desarrollar las siguientes funciones:

- a). - Planificación y ordenación de la actividad e industria turística.
- b). - 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.
- c). - Regulación y fomento de las profesiones turísticas.

Con estas funciones, las Comunidades Autónomas pueden dotar a su política turística de los instrumentos precisos para alcanzar los resultados más favorables.

La problemática originada por el carácter extraterritorial de la “promoción turística” –es evidente que todas las Comunidades Autónomas aspiran a promocionar su turismo fuera de su ámbito territorial- se ha ido solucionando, en parte por los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, anteriormente analizados, pero en parte, también, por la política de hechos consumados: las autonomías empezaron a asistir a ferias internacionales y nacionales, así como a realizar viajes de promoción al extranjero¹².

Esta postura queda reflejada en las distintas Leyes de Ordenación del Turismo¹³, como dice GALLARDO CASTILLO¹⁴, obviando ostensiblemente la

¹²Vid. BAYÓN MARINÉ, F. “Competencias en materia de turismo”, Síntesis, 1992, pág. 16.

¹³Vid. por orden cronológico: PAIS VASCO: Ley 6/1994 de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco; COMUNIDAD DE MADRID: Ley 8/1995 de 28 de marzo, derogada por la vigente

cuestión, y otorgando en consecuencia a la propia Comunidad Autónoma la competencia para promocionar su turismo tanto “fuera como dentro” de la propia Comunidad.

Como acabamos de ver, en esta materia no se ha decantado claramente el Tribunal Constitucional, al analizar la incidencia de los apartados 10 y 13 del artículo 149 de la Constitución respecto a la promoción turística. Las consecuencias son, por un lado, el limitado alcance de las potestades autonómicas para la promoción del turismo, y correlativamente, pese al silencio del artículo 149.1 CE, las amplias posibilidades de actuación del Estado gracias a la incidencia de algunos apartados de este artículo. Y por otra parte, la importante relativización del principio de territorialidad en materia de promoción turística.

Respecto a la “ordenación del turismo”, hay que poner de manifiesto, como hace BAYÓN MARINÉ¹⁵, la multitud de acepciones¹⁶ que puede tener el término ordenación. Por eso la ordenación turística busca la buena disposición de la infraestructura turística, “combinando el suelo, la naturaleza, la edificación, el objeto y la finalidad, pretendiendo un objeto único para cada realización turística”.

De todos es sabido que en los países turísticos –entre ellos, España- el turismo ha crecido de forma desordenada y por ello, ha ocasionado desajustes irreversibles en los ámbitos paisajísticos, urbanísticos, ambientales y sociales. La ordenación turística debe servir para evitar precisamente “nuevos” desordenes¹⁷.

Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo en la C. Madrid; CANARIAS: Ley 7/1995 de 06 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias; modificada por Leyes 7/1997 de 4 de julio y 5/1999, de 15 de marzo; EXTREMADURA: Ley 2/1997 de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura; GALICIA: Ley 9/1997 de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia; REGIÓN DE MURCIA: Ley 11/1997 de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia; CASTILLA Y LEÓN: Ley 10/1997 de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León; COMUNIDAD VALENCIANA: Ley 13/1998 de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana; CANTABRIA: Ley 5/1999 de 24 de marzo, de Ordenación del Turismo de Cantabria; BALEARES: Ley 2/1999 de 24 de marzo, General Turística de las Islas Baleares; CASTILLA-LA MANCHA: Ley 8/1999 de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo de Castilla-La Mancha; ANDALUCÍA: Ley 12/1999 de 15 de diciembre, de Turismo de Andalucía; LA RIOJA: Ley 2/2001 de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja; ASTURIAS: Ley 7/2001, de 22 de junio de Turismo del Principado de Asturias.

¹⁴GALLARDO CASTILLO, M. J. “*La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación*”, en Documentación Administrativa, núm. 259-260 (2001), págs. 80 a 82.

¹⁵BAYÓN MARINÉ, F. “*Ordenación del turismo*”, Síntesis, 1992, pág. 19.

¹⁶“Ordenación es disposición y prevención, pero también es colocación de las cosas en el lugar que les corresponde y es también la regla, orden, mandato o precepto y también parte de la composición de un todo”.

¹⁷Digo “nuevos” porque los más importantes se produjeron en la etapa del “boom” turístico, inmediatamente anterior a que España se dotara de la multiplicidad de normas que comenté en la parte histórica, a partir de la segunda mitad de los años sesenta.

Es frecuente utilizar el término de ordenación turística para referirse tanto a los criterios urbanísticos de la política turística como a los sistemas de infraestructuras, equipamientos y servicios, como concepto de normas legales que regulan el sector.

Acertadamente, DAVID BLANQUER hace hincapié en la peculiar interpretación que las Comunidades Autónomas han hecho del término “ordenación” para invadir competencias estatales; dice literalmente que “*so pretexto del título competencial en materia de ordenación del turismo, las Comunidades Autónomas han invadido otros títulos competenciales que la Constitución atribuye al Estado, invasión frente a la que no ha reaccionado el Estado que ha consentido y tolerado graves injerencias autonómicas que han producido efectos perturbadores en el mercado turístico, al crear dificultades para identificar las ofertas turísticas con la claridad y seguridad que impone la tutela jurídica de los consumidores y usuarios (¿ordenación o desordenación del turismo?)*”¹⁸. Al final concluye que “*las Comunidades Autónomas tienen competencia para ordenar el turismo en su ámbito territorial, pero no por ello pueden desordenar el estatuto empresarial y las bases de las relaciones contractuales*”¹⁹.

2). - El Estado, amparado en distintos títulos del artículo 149 de la Constitución, ejerce las siguientes funciones²⁰:

a). - Las relaciones internacionales, pero con el deber de información a las Comunidades Autónomas en el caso de celebración de Convenios Internacionales que afecten al turismo.

b). - La promoción y comercialización del turismo español en el extranjero y las normas y directrices a las que habrán de sujetarse las Comunidades Autónomas cuando lleven a cabo actividades de promoción turística en el exterior²¹. Las necesidades de investigación del mercado exterior, y el respeto a la unidad de ese mercado como factor generador de la actividad explotadora, obligan a que las actividades de promoción y comercialización deban realizarse de forma coordinada y de acuerdo con los principios que respondan a los planteamientos de la ordenación global de la economía²².

¹⁸BLANQUER CRIADO, D. “*¿Ordenación o desordenación del turismo?*”, op. cit. pág. 297.

¹⁹Ibidem, op. cit. pág. 313.

²⁰Vid. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. “*La distribución de competencias en materia de turismo*”, Documentación Administrativa, 259-260, págs. 31 y ss.; CALONGE VELÁZQUEZ, A. “*El turismo. Aspectos institucionales y actividad administrativa*”, Univ. de Valladolid, 2000, págs. 83 y 84; y PÉREZ GUERRA y CEBALLOS MARTÍN “*A vueltas sobre el régimen jurídico-administrativo de las competencias en materia de turismo y de otros títulos que puedan influir sobre el mismo. El ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma Andaluza*”, Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 27, 1996.

²¹STC 125/1984, de 20 de diciembre, especialmente Fundamento Jurídico 1º.

²²Recuérdese que 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.

c). - Las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales del turismo, contemplados en el artículo 149.1.30ª de la Constitución²³, sobre títulos académicos y profesionales.

d). - Legislación en materia de agencias de viajes 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, en la referida circunstancia.

e). - El seguro turístico, en uso de las competencias atribuidas por el artículo 149.1.11ª de la Constitución, que dispone la competencia exclusiva del Estado “en la ordenación del crédito, banca y seguros”.

f). - Registros turísticos, al establecer el citado artículo 149.1.8ª que es competencia estatal “la ordenación de los registros y los instrumentos públicos”.

g). - Legislación turística que entre dentro de los títulos competenciales del artículo 149 de la Constitución, como sucede por ejemplo, en el contrato de viaje combinado, que incide en los preceptos contractuales generales del Código Civil y del Código de Comercio; por ello, la Ley 21/1995, de 6 de julio, de viajes combinados²⁴, se dicta al amparo de las competencias reconocidas al Estado por el artículo 149.1.6ª y 8ª de la Constitución²⁵.

h). - La legislación general para la defensa de consumidores y usuarios (en los términos establecidos por el Tribunal Constitucional en la sentencia 15/1989, de 26 de enero), cuando afecte al ejercicio de actividades turísticas.

i). - La coordinación de la ordenación general de la actividad turística. Como señala RODRÍGUEZ-ARANA²⁶, “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 General del Estado está obligada a emplear los 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 Común²⁷.

²³Vid. STC 122/1989, de 6 de julio; STC 175/1989, de 24 de julio; y la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 22 de marzo de 1994.

²⁴BOE, de 7 de julio de 1995.

²⁵6ª (Legislación mercantil, ...) y 8ª (Legislación civil, ...).

²⁶RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “*La distribución de competencias en materia de turismo*”, op. cit. pág. 31.

²⁷RODRIGUEZ-ARANA argumenta esta competencia poniendo como ejemplos dos sentencias del Tribunal Constitucional: 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 del 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 ...” (F.J. 2º); y STC 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

Para concluir, hay que insistir en que la determinación de la extensión de las funciones reservadas al Estado debe hacerse de forma restrictiva, pues, como establece el Tribunal Constitucional en la comentada sentencia 75/1989, de 24 de abril (F.J. 2º), nos encontramos ante una situación que, denomina de “concurrentia imperfecta de títulos”, en la que la “competencia nodal” corresponde a las Comunidades Autónomas; y en consecuencia, no cabrá justificar la competencia estatal por la mera “razonabilidad de la medida”, ni por la conveniencia de adoptar estas medidas a nivel autonómico, pues “la persecución del interés general se ha de realizar a *través de* y no a *pesar* de los sistemas de reparto competencial”.

Tampoco se puede olvidar lo dispuesto en el número 3 del artículo 149 de la Constitución en relación a la competencia sobre materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía, y al carácter supletorio del Derecho estatal (“La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”).

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 ...”.