

LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO DEL TURISMO AUTONÓMICO ESPAÑOL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO-CONSTITUCIONAL (*) (**)

RAÚL PÉREZ GUERRA
MARÍA MATILDE CEBALLOS MARTÍN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. DE LA TEORÍA GENERAL DE LA COMPETENCIA: 1. La distribución competencial en la Constitución española de 1978: A) El sistema de doble lista y el de doble cláusula residual. B) Los artículos 148 y 149 de la Constitución española: la distribución de competencias por materias y por funciones. C) Los diferentes tipos de competencias.– III. TIPOLOGÍA DE LA COMPETENCIA EN MATERIA DE TURISMO Y DE OTROS TÍTULOS QUE PUEDEN INCIDIR SOBRE EL MISMO: 1. La competencia en materia de turismo. 2. Títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1 de la Constitución española que inciden en materia de turismo. 3. Otros títulos competenciales estatales que pueden incidir indirectamente en materia de turismo.– IV. ATRIBUCIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE TURISMO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1. La atribución de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de turismo: A) La atribución estatutaria. B) La atribución extraestatutaria. 2. Los Reales Decretos de transferencia: su función.– V. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS ATRIBUIDAS AL ESTADO.– VI. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA: 1. Las competencias normativas. 2. Las competencias ejecutivas.– VII. EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS EN MATERIAS CONEXAS CON EL SECTOR TURÍSTICO.– VIII. EL CONTROL AL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE TURISMO.– IX. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA EN MATERIA DE TURISMO: 1. Los conflictos de competencia en general. 2. Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas: A) Los conflictos positivos de competencia. B) Los conflictos negativos de competencia. 3. La conflictividad en relación con la materia turística: A) Relación de conflictos de competencia que finalizan por desistimiento: a) Conflictos planteados por el Estado frente a las Comunidades

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 26 de junio de 2009 y evaluado favorablemente para su publicación el 8 de septiembre de 2009.

(**) Trabajo fruto del Programa de Doctorado de la Universidad de Almería «Nuevas tendencias en la configuración del Derecho del turismo».

Autónomas. b) Conflictos planteados por las Comunidades Autónomas frente al Estado. B) Relación de conflictos de competencia que finalizan por sentencia: Examen de la Jurisprudencia Constitucional.– X. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En el presente trabajo pretendemos estudiar el complejo entramado de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de turismo tras las reformas introducidas en los distintos Estatutos de Autonomía. En este sentido partimos de analizar las tipologías de la competencia en materia de turismo y de otros títulos que pueden incidir sobre el mismo, la atribución y transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, el ejercicio de las mismas atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas; así como los distintos conflictos de competencia que se han suscitado ante el Tribunal Constitucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De esta forma se trata de ofrecer la actual situación en la vertebración del Derecho del Turismo en España.

Palabras clave: Derecho del Turismo; distribución de competencias en materia de turismo entre Estado y Comunidades Autónomas; conflictos de competencias.

ABSTRACT: In the current project we intend to study the complex structure of the distribution of authority between the State and the autonomous communities on the subject of tourism after the changes introduced in the different statutes of autonomy. In this sense we begin to analyse the different types of jurisdiction within tourism and of other parties that could have an effect on it, the attribution and transfer of the Autonomous communities authorities, and the practice of this attributed to the State and the Autonomous Communities; as well as the different conflicts of responsibilities that have arisen in the Constitutional Tribunal between the State and the Autonomous Communities. In this way the study attempts to explain the current situation in the coordination of the Tourism Laws in Spain.

Key words: Tourism Law; distribution of responsibility in the tourism sector between the State and the Autonomous communities; conflicts of responsibility.

I. INTRODUCCIÓN

La posibilidad de viajar y recorrer algún lugar y detenerse en él está indudablemente unida, de manera indisoluble, a la libertad de la persona humana, constituyendo un verdadero derecho natural de la misma. El ordenamiento jurídico reconoce esa facultad sin perjuicio de que, al mismo tiempo señale límites razonables según las circunstancias. Además de cualquier otra consideración, el estudio del turismo desde un punto de vista exclusivamente jurídico es necesario en el momento en que el sector

turístico constituye la primera industria nacional. En el Derecho, que se puede denominar, Turístico, el análisis de las competencias turísticas cobra una especial relevancia porque la configuración actual de la distribución competencial determina el régimen jurídico del turismo en España a la vez que complementa el estudio de otros capítulos como la organización administrativa del turismo, la ordenación y promoción del turismo, el Derecho de las empresas y actividades turísticas o la disciplina turísticas.

En los años sesenta, coincidiendo con el boom turístico español, la Ley de Competencias Turísticas de 1963, constituye el antecedente más inmediato del vigente sistema competencial en materia de turismo. Por primera vez, en la historia del Derecho español, una norma con rango formal de ley persigue un tratamiento unitario de lo turístico al tiempo que asigna competencias al entonces Ministerio de Información y Turismo. En esos años, el reparto competencial afecta a la Administración Local que concurre con el Estado en aquellas manifestaciones de la actividad turística no comprendidas en esa Ley. Por entonces, no es que la competencia en materia de turismo fuese concurrente con los Entes Locales, ya que se reservaba en su totalidad al Estado, sino que aquéllos van a incidir de forma transversal sobre el turismo cuando ejerzan las funciones que les son propias como la ordenación urbana o el sistema de autorizaciones o licencias.

Años más tarde, la aprobación de la Constitución Española de 1978 supone un hito en la configuración organizativa y política del Estado y la base jurídica del actual sistema competencial. Es esa nueva organización político-administrativa plural la que ha dado lugar a la existencia de tres ámbitos competenciales: el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. La pluralidad de Administraciones Públicas con títulos competenciales, a veces sobre una misma materia, ha dado lugar a una dispersión competencial que determina una pluriconcurrencia de competencias sobre muchas materias y sectores y que han provocado, en última instancia distintos conflictos dirimidos ante la más alta instancia constitucional. En este sentido, la competencia en materia de turismo también ha participado de esta conflictividad constitucional desde el instante en que se conformó la distribución competencial en los artículos 148 y 149 de la Constitución Española y que atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir, de manera exclusiva, competencias en materia de promoción y ordenación del turismo dentro de su propio ámbito territorial; es decir, la posibilidad de ser titulares de la totalidad de las funciones y potestades

públicas en relación con esta materia, al tiempo que la Norma también reserva al Estado las competencias sobre diversas materias que inciden directamente sobre el turismo. Esta distribución competencial, amén de las ejercidas por otras instancias territoriales —Entes Locales y Unión Europea— constituye el objeto de este análisis que aborda desde el momento en que se produce la atribución y transferencia de las competencias turísticas a las Comunidades Autónomas, el ejercicio y control de esas competencias hasta las fricciones jurídico-constitucionales que se han producido y de los que la materia turística no ha podido escapar. No obstante, en este análisis, y puesto que son las Comunidades Autónomas las que ostentan y ejercen las competencias turísticas, hay que destacar la consideración que, en particular, se hace sobre Andalucía por ser esta nuestra Comunidad y por constituir un punto de referencia en todo este proceso y en el turismo español.

Por último, se hace conveniente apuntar distintas consideraciones previas acerca de la teoría general de la competencia desarrollada, en especial, a partir de la aprobación del Texto Constitucional y que a continuación exponemos.

II. DE LA TEORÍA GENERAL DE LA COMPETENCIA

La cuestión de la distribución de competencias se halla ligada, en su esencia, al modelo de organización territorial del Estado que se adopte. En un Estado centralizado no se plantea este problema, puesto que la totalidad de las potestades y funciones públicas es ostentada por unos únicos órganos centrales de poder. Si surge, por el contrario, en un Estado como el nuestro, descentralizado políticamente en diversos entes territoriales dotados de autonomía, en la medida en que la descentralización política requiere necesariamente la nada fácil tarea de descentralizar —repartir— la titularidad de las funciones y potestades públicas entre los distintos entes territoriales.

El problema de la distribución de competencias surge, por tanto, en nuestro país tras el cambio operado por la Constitución en relación con el modelo de organización territorial del Estado; la conversión de un Estado centralizado en un Estado descentralizado políticamente conlleva, lógicamente, el que Estado —en cuanto que poder central— y entes territoriales autónomos se reparten el poder político, los campos de actuación y las

responsabilidades públicas. Esta distribución del poder político entre los diversos niveles territoriales se articula, más que en la creación de nuevas estructuras organizativas, en una adecuada distribución de la titularidad del conjunto de las funciones públicas y en un adecuado reparto de las competencias sobre las distintas materias o sectores de actuación. Poseer la titularidad de la competencia sobre una determinada materia supone el poder actuar —legislando, gestionando, controlando...— sobre un determinado sector de la vida económica o social de una comunidad. Es decir, implica un poder de influencia, de regulación sobre dicho sector. En este sentido, poder político y poder de actuación sobre un determinado sector se identifican.

La distribución de las competencias sobre los distintos sectores de la realidad económica —entre ellos el turismo como uno más, aunque de gran relevancia por ser la primera fuente de ingresos— se convierte así en la principal, a la vez que necesaria, consecuencia de la distribución del poder político.

A tenor de las relaciones que existe entre la organización territorial del Estado, la distribución de competencias y el reparto del poder político se puede decir que la competencia consiste en la titularidad de una serie de potestades públicas ejercitables respecto de unas materias, servicios o fines públicos determinados. Por tanto, la competencia no es una cosa sino una circunstancia subjetiva irrenunciable e intrasmisible. Este concepto se completa con los principios en los que se asienta la teoría general de la competencia que a continuación se exponen:

En primer lugar, el principio de territorialidad. La Constitución, en su artículo 137, dota de autonomía a las Comunidades Autónomas para la gestión de sus respectivos intereses. Atribución de autonomía que está teleológica y esencialmente ordenada a posibilitar la gestión, por parte de las Comunidades Autónomas, de los intereses que les son propios y que se produce precisamente como consecuencia de la existencia de éstos. La determinación de cuáles sean estos intereses propios no plantea, en el ámbito teórico, grandes dificultades: son aquellos intereses que afectan y se proyectan en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma. Partiendo, por tanto, de que es para la satisfacción de tales intereses por lo que se atribuyen a las Comunidades Autónomas las competencias que sean necesarias —el conjunto de potestades públicas que sea preciso—, puede afirmarse que las competencias autonómicas están limitadas —su

ejercicio está limitado— al ámbito territorial propio de cada Comunidad Autónoma.

El límite territorial de las competencias autonómicas, que se convierte en principio rector de las mismas, es —en opinión del Tribunal Constitucional (1)— absolutamente necesario para hacer posible el ejercicio simultáneo de las competencias que hayan sido asumidas por las distintas Comunidades Autónomas.

No obstante, del principio de territorialidad de las competencias autonómicas no debe derivarse la idea de que las Comunidades Autónomas no pueden adoptar decisiones que produzcan efectos fuera de su territorio. Esto equivaldría a eliminar sensiblemente su capacidad de actuación y, por tanto, de hecho, un desapoderamiento de sus competencias (2).

En segundo lugar, el principio de preferencia. Como trasunto del principio general del Derecho de que la norma especial es de aplicación preferente a la norma general, para los supuestos —muy corrientes en la práctica— en que una misma actividad material pueda verse incluida en diferentes títulos competenciales, debe aplicarse el principio de la competencia especial sobre la general.

En tercer lugar, el principio de indisponibilidad. Este principio se reduce a que el no ejercicio de las competencias por el ente territorial titular de las mismas así como la no oposición a las invasiones de su esfera competencial por parte de otros entes públicos no puede suponer una modificación de la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que esta distribución es consecuencia necesaria de la organización territorial que el Estado adoptada constitucionalmente. En otras palabras, la afirmación de que las competencias autonómicas son indisponibles significa que una vez que las Comunidades Autónomas las han asumido, ya no pueden devolverlas. El no ejercicio o no defensa de las mismas por parte de las Comunidades Autónomas no puede suponer, por tanto, la pérdida de su titularidad —esto es, la traslación de la competencia a otro ente público, en este caso, el Estado—.

(1) Vide: STC 44/1984, de 27 de marzo.

(2) Así se deduce de la reiterada jurisprudencia constitucional. En este sentido vide: SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, 44/1984, de 27 de marzo, 96/1984, de 19 de octubre y 165/1985, de 5 de diciembre.

En cuarto lugar, el principio de conexión o de competencias implícitas que supone, por un lado, que la atribución de competencia sobre una materia al Estado o a las Comunidades Autónomas no necesita ser acompañada de una lista detallada de todas las facultades concretas que dicha competencia comprende. Llevar a cabo tal labor de inventario es innecesaria —pues dichas facultades concretas se deducen por su inherencia o conexión con la competencia en concreto de que se trate— además de inviable —al menos, desde el punto de vista de su exhaustividad—. Se deriva, por otro lado, que las facultades meramente instrumentales no requieren una atribución expresa de titularidad para poder ser ejercitadas, puesto que al ser absolutamente necesarias para alcanzar un normal y correcto ejercicio de las competencias, se consideran atribuidas implícitamente junto con éstas. Así, por ejemplo, las Comunidades Autónomas, al ser titulares de la competencia exclusiva para la ordenación y promoción del turismo, debe considerarse que también lo son de la facultad instrumental de la actividad de estadística en relación con el mismo, ya que un correcto y adecuado ejercicio de las competencias turísticas, es decir, el conseguir una regulación técnicamente aceptable del sector turístico, exige necesariamente un conocimiento —lo más cercano posible a la realidad— de los datos relativos a dicho sector.

1. La distribución competencial en la Constitución española de 1978

A) El sistema de doble lista y el de doble cláusula residual

Únicamente los denominados Estados compuestos han de afrontar el problema de la distribución de competencias. Ahora bien, el Derecho comparado nos muestra la existencia de varias técnicas o sistemas para efectuar tal operación de distribución competencial (3). Así, mientras la Constitución italiana recoge una única lista de competencias cuya titularidad corresponde a las regiones y el resto de las competencias no incluidas en dicha lista pertenecen al Estado en virtud de una cláusula residual, la Constitución de los Estados Unidos utiliza el sistema inverso: existe una lista de competencias, que se atribuyen a la Unión, y el resto corresponde a los distintos Estados miembros, pues en este caso, la cláusula residual

(3) Vide: entre otros, FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R., «EL sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *REVL*, nº. 201 (1979), pp. 9-36.

o de cierre juega a su favor. Por su parte, la Constitución alemana optó por incluir tres listas de competencias: una contiene las competencias de la federación, otra las de los Estados miembros y la tercera se refiere a las competencias en las que concurren aquélla y éstos.

El sistema previsto por la Constitución española de 1978 es distinto de los acabados de mencionar y relativamente más complejo. Nuestra Constitución contiene dos listas de competencias y una doble cláusula residual —o cláusula de cierre del sistema de distribución de competencias—, instaurando un sistema novedoso que funciona de la siguiente manera:

Primero: El apartado 1º del artículo 149 de la Constitución —punto de partida y clave de todo el sistema constitucional de distribución competencial— contiene una lista que recoge, en treinta y dos subapartados, las materias cuya competencia corresponde al Estado —entendido como conjunto de órganos del poder central— en exclusiva (4). Es decir, y dicho de otra manera, el artículo 149.1 contiene la lista de las competencias que las Comunidades Autónomas no pueden asumir en sus Estatutos de Autonomía, cumpliendo así una función limitativa (5).

Segundo: El apartado 1º del artículo 148 contiene la segunda de las listas. Esta recoge, en veintidós subapartados, las materias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas.

La principal diferencia entre ambos artículos radica en que mientras el primero —artículo 149.1— efectúa una atribución de competencias al Estado sobre unas determinadas materias que es de derecho necesario —esto es, la atribución de competencias al Estado se produce «*ex constitutione*»—, el segundo de ellos —artículo 148.1— se limita a posibilitar la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas. El artículo 148.1 —norma de derecho dispositivo— indica que «*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:...*». La

(4) Esta afirmación sólo es completamente correcta en relación con algunas de las materias enumeradas en el artículo 149.1, ya que, en realidad, en muchos de los casos el Estado no goza de competencia exclusiva sobre dichas materias, puesto que la Constitución no le reserva las materias en bloque sino tan sólo le atribuye determinadas potestades o funciones públicas sobre las mismas. Por ejemplo, cuando el artículo 149.1 atribuye al Estado la legislación básica —la potestad legislativa básica— sobre una materia, lo cual conlleva que las Comunidades Autónomas puedan asumir la potestad legislativa de desarrollo y ejecutiva sobre la misma.

(5) Vide: DE OTTO Y PARDO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1995, p. 253.

atribución de competencias a las Comunidades Autónomas no se efectúa, por tanto, directamente por la Constitución, sino que tal atribución se produce —como ya se apuntó— «*ex lege*», a través de los correspondientes Estatutos de Autonomía.

Por lo que respecta a la doble cláusula residual, ésta viene recogida en el apartado 3º del artículo 149 de la Constitución y su mecanismo de actuación es el siguiente:

— Primera cláusula residual: «*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos*» —artículo 149.3, es decir, cualquier materia no enumerada en el artículo 149.1, se halla recogida o no en el artículo 148, podrá ser asumida por las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía—.

— Segunda cláusula residual: «*La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...*» —artículo 149.3 CE—. En virtud de esta cláusula, las competencias residuales (esto es, las que no han sido asumidas voluntariamente, por olvido o imprecisión— por las Comunidades Autónomas mediante sus Estatutos de Autonomía, aún pudiendo haberlo hecho) corresponden finalmente al Estado—.

La primera cláusula residual juega, pues, a favor de las Comunidades Autónomas —lo cual es propio de la lógica de los Estados federales—, mientras que la segunda cláusula residual, que sólo puede operar después de haberlo hecho la primera, juega a favor del Estado —lo cual se circunscribe dentro de la lógica de un Estado regional (6)—, cerrando así este peculiar sistema de distribución competencial, sin antecedentes en el Derecho comparado, que la Constitución española diseña.

Sólo resta indicar que la reserva de la competencia exclusiva en favor del Estado sobre las materias enumeradas en el artículo 149.1 CE puede verse alterada —y con ella, también la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas efectuadas en los artículos 148 y 149— por el ejercicio de los mecanismos previstos en el artículo 150 de la misma. Este artículo posibilita el que las Cortes Generales atribu-

(6) Vide: GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Cívitas, Madrid, 1995, pp. 332-341.

yan a las Comunidades Autónomas, en materias de competencia estatal, facultades legislativas mediante una ley marco —artículo 150.1— o que se les transfieran o deleguen determinadas facultades correspondientes también a materias de titularidad estatal, mediante ley orgánica⁽⁷⁾. Es decir, posibilita el que se puedan atribuir a las Comunidades Autónomas competencias en materias de las enumeradas en el artículo 149.1 CE.

B) Los artículos 148 y 149 de la Constitución española: la distribución de competencias por materias y por funciones

Los artículos 148 y 149 CE son los dos preceptos básicos que contienen los fundamentos de la regulación de nuestro sistema de distribución de competencias —complementados, de la manera vista, por el artículo 150 del mismo Texto Constitucional—.

Mientras que el artículo 148.1 contiene una lista de las materias sobre las que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en todo caso, del tenor literal del encabezamiento del artículo 149.1, «*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ...*», parece desprenderse que la totalidad de las competencias sobre las materias enumeradas en este artículo corresponde siempre y en todo lugar al Estado, como conjunto de órganos del poder central, imposibilitando así la asunción de cualquier clase de competencia, por otra parte de las Comunidades Autónomas, sobre dichas materias. No obstante, debe hacerse notar que esta interpretación del artículo 149 es errónea.

Para una correcta intelección del verdadero sentido del artículo 149.1 CE debe partirse del siguiente hecho. El artículo 149, al enumerar las competencias exclusivas del Estado no siempre utiliza un criterio de acotamiento por materias, sino que, a menudo, utiliza un criterio de distribución por funciones sobre una misma materia.

Partiendo de tal premisa, puede afirmarse que si bien es cierto que el artículo 149.1 enumera una serie de materias en las que la competencia del Estado es exclusiva, absoluta —pues se atribuyen al mismo la totalidad de las potestades o funciones públicas sobre estas materias—, en otros muchos casos, esto es, en el resto de las materias en él contenidas, las Comunidades Autónomas comparten con el Estado —en mayor o menor

(7) Vide: art. 150.2 CE.

medida— la competencia sobre las mismas. Es decir, las Comunidades Autónomas pueden asumir algunas competencias sobre determinadas materias de las incluidas en el artículo 149.1 CE.

Esta situación es debida a que, en estos casos, el artículo mencionado utiliza, no un criterio de distribución de competencias por materias completas o en bloque, sino un criterio de distribución por funciones sobre las distintas materias; es decir, el precepto se limita a atribuir al Estado sólo alguna o algunas de las distintas funciones o potestades públicas —potestad normativa básica o de desarrollo, potestad ejecutiva— sobre una misma materia y, de este modo, las Comunidades Autónomas pueden asumir el resto de las funciones o potestades públicas en relación con dicha materia. Por tanto se puede afirmar que este es, pues, el auténtico significado del artículo 149.1 pese a la equívoca expresión con la que comienza. Y es que la utilización del criterio de distribución por funciones o potestades, junto con el de la distribución por materias, da lugar a una distribución de las competencias que puede estructurarse y esquematizarse de la siguiente forma (8):

— Materias en las que el Estado es titular de todas las competencias, con total exclusión de las Comunidades Autónomas.

— Materias en las que corresponde al Estado la potestad legislativa y en las que las Comunidades Autónomas pueden asumir la potestad de ejecución.

— Materias en las que corresponde al Estado la potestad legislativa básica y en las que las Comunidades Autónomas pueden asumir la potestad de legislación de desarrollo y la de ejecución.

— Materias en las que las Comunidades Autónomas pueden ser titulares de todas las competencias.

— Materias de coordinación estatal en las que corresponden simultáneamente al Estado y a las Comunidades Autónomas potestades legislativas y de ejecución pero, para cuya ordenación global, el Estado goza de la potestad de coordinación sobre la actuación de las Comunidades Autónomas en dichas materias (9).

(8) Vide: DE OTTO Y PARDO, I., *Derecho Constitucional...*, op. cit., p. 254.

(9) Vide: ALBERTI ROVIRA, E. «La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *DA*, nº. 230 (1992), pp. 49-73.

C) Los diferentes tipos de competencias

La incorrecta utilización que del concepto de «competencia exclusiva» se hace tanto en la Constitución —artículo 149.1— como en los Estatutos de Autonomía (10) conlleva el que, en ocasiones, parezca que Estado —poder central— y Comunidades Autónomas ostentan diversas —y contrapuestas— competencias exclusivas sobre una misma materia. Lo que sucede, realmente, es que ambos, tanto Estado como Comunidades Autónomas son titulares de diversas competencias exclusivas, aunque no sobre una misma materia, sino sobre las distintas funciones en relación con una misma materia (11).

Por tanto, pese a que la competencia, en sentido estricto, siempre es exclusiva (12) —la competencia de un ente territorial sobre una función concreta que recae sobre una determinada materia excluye la de los demás—, es habitual clasificar las competencias en diferentes tipos, siguiendo un criterio taxonómico que distingue entre si la titularidad de las distintas funciones o potestades sobre una misma materia sea única —esto es, corresponde a un sólo ente territorial, Estado o Comunidades Autónomas— o plural —es decir, que Estado y Comunidades Autónomas se repartan las funciones—.

Así, y en concordancia con el esquema de la estructura de la distribución de competencias expuesto anteriormente, pueden señalarse los siguientes tipos de competencias:

— En primer lugar, se puede hablar de competencias «*exclusivas absolutas*», cuando el Estado —o las Comunidades Autónomas— se reservan en exclusiva la competencia sobre una materia en bloque; es decir, cuando estas entidades ostentan la titularidad de la totalidad de las funciones y potestades públicas en relación con dicha materia (13).

(10) Como ha puesto de relieve desde un principio la totalidad de la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En este sentido vide: SSTC 37/1981, de 16 noviembre y 5/1982, de 8 de febrero.

(11) Vid. BLASCO IBÁÑEZ, A. «Sobre el concepto de competencias exclusivas», *REDA*, nº. 29 (1981), pp. 307-317.

(12) Vide: GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I (Parte General), Tecnos, Madrid, 1994, pp. 424-425.

(13) Vide: GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La significación de las competencias exclusivas del Estado Autonomático». *REDC*, nº. 5 (1982), pp. 63-93. Este autor nos indica que «La calificación de «*exclusividad*» de una competencia estatal supone, pues, en primer término, el carácter necesario perma-

— En segundo lugar, se está ante competencias «*exclusivas limitadas*», cuando el Estado se reserva una potestad o función concreta —por ejemplo, la potestad normativa— sobre una materia determinada, pudiendo asumir las Comunidades Autónomas otras funciones públicas —por ejemplo, la potestad de ejecución— sobre dicha materia. En este sentido, es posible decir que el Estado tiene, en relación con una materia en concreto, competencia exclusiva, pero únicamente sobre la función normativa —de ahí el calificativo de competencia exclusiva limitada— y que las Comunidades Autónomas gozan de la competencia, también exclusiva, sobre la función de ejecución o gestión material.

— En tercer lugar, se les califica como competencias «*compartidas*», cuando Estado y Comunidades Autónomas asumen, en el ámbito de una determinada materia, competencias distintas sobre una misma función —por ejemplo, en relación con la función normativa, se atribuye al Estado la potestad de legislación básica y a las Comunidades Autónomas legislación de desarrollo—. (Lógicamente, las Comunidades Autónomas asumen también, en estos casos, la potestad de ejecución o gestión sobre dichas materias).

— Y por último, aparecen las competencias «*concurrentes*», cuando Estado y Comunidades Autónomas son titulares de una misma función y en relación con un mismo objeto, pero atienden o se refieren a distintas facetas o aspectos del mismo —por ejemplo, cuando en relación con un mismo espacio físico, la competencia del Estado atienda al problema de la protección del medio ambiente en una zona determinada (artículo 149.1.23^º C.E.) y la competencia de la Comunidad Autónoma se refiera a los aspectos de la ordenación del territorio sobre dicha zona (artículo 148.1. 3^º C.E.)—.

nente e intangible de la titularidad de la misma en el Estado». Esta intención viene a corroborar algunas de las conclusiones interpretativas que han sido expuestas por este mismo autor, como de la exclusión de esta materia como materia estatutaria, el sentido de la cláusula residual. «Se trata de definir el ámbito general dentro del cual, y sólo dentro del cual, y no frente a él o a su margen, las Autonomías podrán tener su espacio y su función propias. Se trata, por ello, de asegurar la construcción conjunta, edificada sobre el principio que reserva precisamente la soberanía, como poder último y radical».

III. TIPOLOGÍA DE LA COMPETENCIA EN MATERIA DE TURISMO Y DE OTROS TÍTULOS QUE PUEDEN INCIDIR SOBRE EL MISMO

1. La competencia en materia de turismo (14)

A tenor de la clasificación de las competencias que se ha expuesto, la competencia en materia de turismo ha de calificarse como competencia «*exclusiva absoluta*». El nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía la define como aquella que comprende de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución, lo que parece indicar —ésta última coletilla— que primero son las competencias que la Constitución atribuye a Estado y sobre el resto es donde los Estatutos de Autonomía pueden actuar o, como mantiene el Tribunal Constitucional que la mayoría de las competencias exclusivas no lo son tanto si consideramos las numerosas ocasiones en las que se reflejan fórmulas de «sin perjuicio» o «de acuerdo con» (15). Sin embargo, la competencia en materia de turismo parece encuadrarse en una exclusividad en sentido estricto que no admite la intervención directa del Estado sobre ellas.

La competencia en materia de turismo aparece recogida en el artículo 148.1.18º CE «*Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ... 18º Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*», y todas las Comunidades Autónomas han convertido en realidad la posibilidad que dicho artículo 148 les brindaba, reservándose

(14) Para una mayor profundización sobre el tema, entre otros, vide: GALLARDO CASTILLO, M^º. J., «La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación», *DA*, nº 259-260 (2001), pp. 70-93; PÉREZ GUERRA, R., y CEBALLOS MARTÍN, M^º. M., «A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: El ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma Andaluza», *RAAP*, nº 27 (1996), pp. 95-170; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «La distribución de competencias en materia de turismo», *DA*, nº 259-260 (2001), pp. 27-38; SALGADO CASTRO, A., «La distribución de competencias en materia de turismo», *RVAP*, nº 9 (1996), pp. 319-335.

(15) Vide: CARRASCO DURÁN, M., «Las competencias en la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: entre la norma y la realidad», *RVAP*, nº 76 (2006), pp. 46 y ss. En opinión de este autor la finalidad es «reservar a la Comunidad Autónoma la totalidad de las potestades que pueden ejercerse sobre las materias objeto de estas competencias, y excluir, así, cualquier intervención del Estado en ellas». Por ello Carrasco Durán, siguiendo al Estatuto de Andalucía, sitúa al turismo como una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en sentido fuerte o estricto que no admite la intervención del Estado.

en exclusiva la materia turística en bloque). Es decir, las Comunidades Autónomas son titulares de la totalidad de las funciones y potestades públicas en relación con la materia de turismo, dictan las normas y las ejecutan (16).

La materia de turismo es, pues, competencia exclusiva absoluta de las Comunidades Autónomas. El Estado no es titular de ninguna competencia directa sobre el mismo. El artículo 149.1 CE no contiene ninguna reserva competencial directa sobre turismo en favor del Estado (17). Sin embargo, esta afirmación requiere de distintas matizaciones:

— Primero, esta competencia tal y como sucede a otras también exclusivas, se ve afectada directamente por normativas y resoluciones de la Unión Europea (18). En consecuencia por tratarse de una competencia exclusiva y no compartida con el Estado, parece adecuada la participación autonómica en la Unión Europea.

— Segundo, esta competencia asume la primera posición cuando el Estado ejerce las competencias tangenciales con el turismo respetando el reparto constitucional y estatutario de las competencias.

— Tercero, esa exclusividad no significa que sólo la Administración autonómica pueda ordenar al turismo; el Estado ejercita una serie de competencias que afectan directamente a esa actividad y los entes locales desarrollan sobre este sector un papel preponderante por constituir el turismo un instrumento fundamental del desarrollo local. Es decir, distintas entidades territoriales ejercitan competencias que, de forma directa o indirecta afectan a la materia turística y consecuentemente a la calidad y a la imagen del turismo dentro y fuera de los respectivos límites territoriales.

No obstante, el artículo 149.1 CE sí que atribuye al Estado la titularidad de diversas competencias que, en mayor o menor medida, pueden incidir sobre la materia turística, provocando problemas de delimitación

(16) Vide: CASTILLO BLANCO, F., «Artículo 148. Competencias de las Comunidades Autónomas», en ALZAGA VILLAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (2ª ed.), Edersa, Madrid, 1999.

(17) Así lo pone de manifiesto la STC 125/1984, de 20 de diciembre, en su F.j. 1º.

(18) Las relaciones entre la Unión Europea y el turismo pueden analizarse en VILLALBA PÉREZ, F., «Aspectos constitucionales, legales y organizativos del turismo en Andalucía», *RAAP*, nº extraordinario 2-vol.II (2003), pp. 160 a 165.

competencial y originando incluso, en ocasiones, conflictos de competencias entre los distintos entes territoriales.

2. Títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1 de la Constitución Española que inciden en materia de turismo

La atribución al Estado de la titularidad de determinadas competencias sobre materias que inciden o pueden incidir en el turismo hace que se produzca una situación de concurrencia imperfecta de distintos títulos competenciales —autonómicos y estatales— sobre la materia de turismo que puede dar lugar —y en la práctica ha sucedido en relación con las competencias estatales que a continuación se van a citar— a la aparición de conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Los títulos competenciales estatales de mayor incidencia sobre la materia turística son, por tanto, los siguientes:

— Comercio exterior (19). Las competencias en materia de comercio exterior han de ser encuadradas también bajo la categoría de competencias exclusivas absolutas. La Constitución reserva al Estado el comercio exterior por completo. Todas las potestades y funciones públicas sobre el mismo le han sido atribuidas en exclusiva. La competencia en materia de comercio exterior es, por tanto, competencia exclusiva absoluta del Estado.

— Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (20). En esta materia corresponde al Estado la función legislativa básica —las bases— así como la potestad de ordenación global y coordinación sobre la actuación de las Comunidades Autónomas en este ámbito. Es ésta sin duda, una de las materias de coordinación estatal a las que se aludió anteriormente. Esta competencia estatal recogida en el

(19) Vide: artículo 149.1.10º de la CE. Vide: STC 125/1984, de 20 de noviembre, la cuál atribuye competencia «*exclusiva*» al Estado en materia de Promoción del Turismo en el exterior, por entender que se trata de una actividad de Comercio Exterior.

(20) Téngase en cuenta que este título competencial estatal despliega una eficacia muy trascendente en materias estatutariamente asumidas por las Comunidades Autónomas como ha sucedido en el ámbito del turismo. En este sentido, vide: IZQUIERDO CARRASCO, M., «Marco general de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía», en *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, AGUDO ZAMORA, M. (Coord.), Centro de Estudios Andaluces-Consejería de la Presidencia, Sevilla, 2007, p.123. Vide: artículo 149.1.13º CE y entre otras sentencias, las STC 125/1984, de 20 de noviembre, 88/1987, de 2 de junio, y 75/1989, de 21 de abril.

apartado 13 del artículo 149.1 se enmarca dentro del tipo de competencias denominado de «*normativa compartida*», ya que, si bien corresponde al Estado la potestad legislativa básica —esto es, el Estado ha de establecer las bases de la política económica general— dicha normación básica no debe ser uniformadora, es decir, no debe ser tan específica como para que coarte a las Comunidades Autónomas su potestad de desarrollar políticas propias y decantarse por opciones diferentes, respetando siempre, claro está, el marco común mínimo impuesto por la legislación básica estatal (21). En definitiva, la potestad estatal de normación básica no puede eliminar la potestad normativa —de desarrollo— de las Comunidades Autónomas.

— Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (22). Esta materia, en lo que atañe a las titulaciones académicas y profesionales necesarias en materia de turismo, se enmarca asimismo dentro de las competencias exclusivas limitadas del Estado, puesto que es a éste a quien la Constitución encomienda la regulación —esto es, la normación— de dicha materia. El Estado goza, pues, en exclusiva de la función legislativa en relación con esta materia.

3. Otros títulos competenciales estatales que pueden incidir indirectamente en materia de turismo

Aparte de los títulos competenciales estatales acabados de enumerar, cuya incidencia sobre el turismo la práctica ya se ha encargado de poner de manifiesto —conflictos de competencia—, el artículo 149.1 CE atribuye al Estado una serie de competencias que también pueden influir o incidir, con mayor o menor intensidad, en la materia turística (23). Estas competencias son las siguientes:

(21) Para una mayor profundización en el artículo 149.1.13º de la CE vide: CARRASCO DURÁN, M., El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre la actividad económica. Una aproximación a la interpretación jurisprudencial del artículo 149.1.13º de la Constitución, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

(22) Vide: artículo 149.1.30º CE. Igualmente se trata de una competencia «*exclusiva*» del Estado. En relación con la incidencia sobre el turismo de la competencia estatal en materia de regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Vide: la STC 122/1989, de 6 julio.

(23) Vide: PÉREZ GUERRA, R. y CEBALLOS MARTÍN, M^º. M., «A vueltas con el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: el ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma andaluza», RAAP, nº 27 (1996), p. 95 y ss.

— Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo —artículo 149.1.2º CE—. Es esta una competencia que debe ser calificada también como competencia exclusiva absoluta del Estado y que, en lo que atañe al turismo, ha de ser puesta en relación con la normativa sobre entrada —necesidad o no de pasaporte según la nacionalidad del país de procedencia, necesidad o no de visado...— permanencia —residencia, régimen jurídico de los extranjeros en España...— y salida del territorio nacional.

— Relaciones internacionales —artículo 149.1.3º CE—. Esta una materia que, por afectar a la soberanía, siempre ha sido competencia exclusiva absoluta del Estado. Por lo que se refiere al turismo, ha de ser puesta en relación con la existencia de convenios internacionales —de los que España sea parte— que versen sobre la materia de turismo. No obstante, debe indicarse que las Comunidades Autónomas deben ser informadas en la elaboración de los convenios internacionales referentes a la materia de turismo y, en lo que éstos incidan en materias de su competencia, podrán adoptar medidas para la ejecución de dichos convenios.

— Divisas, cambio y convertibilidad de moneda —artículo 149.1.11º CE—. Esta competencia exclusiva absoluta del Estado se conecta con la materia turística en relación con la exigencia impuesta por el artículo 1.170 del Código Civil de que el pago de las deudas de dinero —las obligaciones pecuniarias que los turistas extranjeros asuman en nuestro país— deberá hacerse, si no se ha pactado en otra especie, en la moneda que tenga curso legal en España, para lo cual, obviamente, deberá procederse a la previa conversión de la moneda extranjera en moneda española de curso legal.

— Marina mercante y abanderamiento de buques; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo —artículo 149.1.20º CE—. Sobre todas estas materias goza el Estado también de competencia exclusiva absoluta. La incidencia de la primera de ellas sobre el turismo es clara en relación con las empresas navieras españolas que ejerzan su actividad empresarial en el ámbito turístico —cruceros de recreo, transporte de pasajeros...—. La competencia estatal en materia de puertos y aeropuertos de interés general y la conexión con el turismo en relación con el transporte de pasajeros por mar y por aire es evidente y no necesita de mayor comentario. Por último, por lo que se refiere a la competencia que se atribuye al Estado —por afectar a

la soberanía— sobre el control del espacio aéreo y su incidencia sobre la materia turística en relación con el tránsito y transporte aéreo de pasajeros, ha de tenerse en cuenta la normativa reguladora del régimen jurídico del espacio aéreo español. En este sentido no hay que olvidar lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley española de navegación aérea de 21 de Julio de 1960 «*El espacio aéreo situado sobre el territorio español y su mar territorial está sujeto a la soberanía del Estado español*», ni las denominadas «*libertades del aire*» (24), recogidas en el Convenio de Chicago, de 7 de diciembre de 1944, sobre Aviación Civil Internacional.

— Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma —artículo 149.1.21º CE—. En este caso, también ha de calificarse a la competencia estatal sobre estas materias como de exclusividad absoluta. La relación de este título competencial estatal en materia de transportes terrestres y por ferrocarril con el turismo es obvio. La existencia de medios de transporte se erige en «*conditio sine qua non*» de la existencia de la actividad turística.

— Legislación básica sobre la protección del medio ambiente (25), sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección —artículo 149.1. 23 CE—. Esta materia debe ser también encuadrada —al igual que la materia recogida en el artículo 149.1.13 CE— bajo el tipo de competencias denominado de normativa compartida. El Estado y las Comunidades Autónomas comparten las competencias sobre la materia de protección del medio ambiente. Así, el Estado asume la competencia sobre la potestad normativa básica, mientras que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar esta normativa básica —haciendo uso de su potestad de legislación de desarrollo— y dictar normas adicionales de protección.

(24) Las denominadas «*libertades del aire*» son las siguientes:

1º. Volar sobre el territorio de los Estados contratantes sin aterrizar.

2º. Aterrizar para fines no comerciales.

3º. Desembarcar pasajeros, correo y carga tomados en el territorio del Estado cuya nacionalidad posee la aeronave.

4º. Tomar pasajeros, correo y carga destinados al territorio cuya nacionalidad posee la aeronave.

5º. Tomar pasajeros, correo y carga destinados al territorio de cualquier Estado contratante y desembarcar los procedentes de cualquiera de dichos territorios.

(25) Vide: STC 64/1982, de 4 de noviembre.

— Museos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas —artículo 149.1.28 CE—. La competencia del Estado sobre esta materia ha de situarse dentro del tipo de las competencias exclusivas limitadas, puesto que el Estado se reserva en exclusiva la función o potestad normativa —tanto básica como de desarrollo— y las Comunidades Autónomas únicamente pueden asumir la potestad de gestión —esto es, la ejecución material concreta— en lo que se refiere a la materia de museos de titularidad estatal.

— Estadística para fines estatales —artículo 149.1.31 CE—. Esta competencia estatal debe ser puesta en conexión con la también competencial estatal en materia de coordinación y planificación general de la actividad económica, la cual incide, indudablemente, sobre el turismo en relación con la función estatal de coordinación de la ordenación general de la actividad turística. Función que exige, para poder ser llevada a cabo racionalmente, un conocimiento de los datos relativos al sector turístico: conocimiento que necesariamente viene de la mano de la utilización de las técnicas de la estadística. Recuérdese, no obstante, lo dicho anteriormente en relación con la posibilidad de ejercicio de las facultades meramente instrumentales —la estadística lo es— por parte de las Comunidades Autónomas, sin necesidad de atribución expresa, para poder efectuar un correcto ejercicio de las competencias que les son propias, como es el caso del turismo.

IV. ATRIBUCIÓN Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE TURISMO

1. La atribución de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de turismo.

La Constitución, en sus artículos 148 y 149, distribuye las competencias sobre las distintas materias o sectores de intervención pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Pero, si bien es cierto que respecto del Estado puede decirse que la atribución a éste de las competencias enumeradas en el artículo 149.1 se produce directamente «*ex constitutione*», respecto de las Comunidades Autónomas debe recordarse que la función del artículo 148 es hacer constitucionalmente lícita y posible la asunción posterior por parte de las Comunidades Autónomas de competencias sobre todas o algunas de las

materias o sectores de actuación que en dicho artículo se enumeran. Este, y no otro, es el significado correcto de lo expresado en el encabezamiento de dicho artículo 148 «Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ...» (26).

Se deduce, por tanto, que la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas no se produce «*ex constitutione*», sino en un momento posterior, mediante la asunción de las competencias concretas por cada Comunidad Autónoma en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Ahora bien, aunque la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas a través de sus Estatutos de Autonomía —atribución estatutaria— sea la atribución fundamental y de mayor importancia, tanto cualitativa como cualitativamente, no se debe caer en el error de pensar que la determinación de las competencias concretas de las Comunidades Autónomas es una tarea que corresponde única y exclusivamente a los Estatutos de Autonomía, pues no debe olvidarse la posibilidad de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas llevada a cabo por leyes estatales, según lo dispuesto en el artículo 150 de la Constitución —atribución extraestatutaria—.

En relación con la materia de turismo, la atribución estatutaria y extraestatutaria de competencias opera de la siguiente forma:

A) La atribución estatutaria

El artículo 147.1 de la Constitución establece que «*los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma* (27) y el

(26) Vide: FUERTES SUARES, J. L., «Las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas», *RDP*, nº. 10 (1981), pp. 145-159.

(27) Téngase en cuenta que el Estatuto de Autonomía es norma «institucional» en un doble sentido. Primero, por ser la norma que instituye —que crea— un ente público antes inexistente: la Comunidad Autónoma. Y segundo, es norma «institucional» también en cuanto que es la norma que define y organiza las «*instituciones autónomas propias*» (vide: artículo 147.2.c) CE) —esto es, instaura las instituciones políticas y administrativas de cada Comunidad Autónoma— así como las funciones y competencias que cada Comunidad Autónoma asume.

Entre otros, vide: TORNOS MAS, J., «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español», *RAP*, nº. 91 (1980), pp. 125-169. Este autor nos señala que «*el Estatuto debe considerarse como una norma de naturaleza Estatal, a la vez que norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, cuya elaboración y aprobación puede seguir diversos cauces procedimentales, equiparada en su forma externa a las Leyes Orgánicas, con un contenido básicamente organizativo y con un ámbito material garantizado frente a cualquier otro tipo de normas jurídicas,*

Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico (28)».

Seguidamente, se establece, según el artículo 147.2 CE, el contenido mínimo de todo Estatutos de Autonomía, es decir, todo aquello que necesariamente ha de recoger y regular el Estatuto.

Y en lo que ahora interesa, por su relación con la cuestión de las competencias de las Comunidades Autónomas, la Constitución expresa lo siguiente:

«Los Estatutos de Autonomía deberán contener:...

d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas».

Es decir, que todo Estatuto debe contener necesariamente —junto con la identificación y organización de la Comunidad Autónoma, artículo 147.2.a), b) y c) CE— la relación de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias, y el nivel de potestades y funciones públicas asumido por la Comunidad Autónoma relativo a cada una de ellas —esto es, si asume la totalidad de las potestades y funciones sobre una materia, en otras palabras, es titular de la competencia exclusiva sobre dicha materia, o la asunción se produce únicamente respecto de algunas de estas potestades o funciones—.

Pues bien, si se conecta esta exigencia establecida en el artículo 147.2.d) de la Constitución con la posibilidad brindada a las Comunidades Autónomas en el artículo 148.1.18^º de la misma Norma Fundamental, en relación con la materia de turismo *«Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ... 18^º. Promoción y orde-*

salvo la constitución que, en todo caso, constituye su marco de referencia. El Estatuto debe respetar en todo caso la Constitución, y no sólo «la presente», la de 1978, como pudiera deducirse del artículo 147.1, sino toda modificación posterior de la misma; así, una reforma constitucional que implicara la contradicción con algunos principios estatutarios supondría la derogación automática de los preceptos contrarios a la norma fundamental del ordenamiento jurídico; es decir, se produciría una modificación obligatoria de los Estatutos, lo que implicaría su adaptación formal al nuevo texto constitucional sin necesidad de seguir todo el cauce previsto para su modificación».

(28) Que los Estatutos de Autonomía forman parte del ordenamiento jurídico estatal no ofrece duda alguna. La necesaria aprobación de los Estatutos por las Cortes Generales y como Ley Orgánica —artículo 81.1 CE— avalan dicha afirmación. En este sentido, véase MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1987, p. 287.

nación del turismo en su ámbito territorial», debe extraerse la conclusión de que en el caso de que las Comunidades Autónomas deseen asumir competencias en materia de turismo, el camino idóneo para que se produzca tal atribución competencial es la asunción de dichas competencias en los respectivos Estatutos de Autonomía.

Y así ha ocurrido en la práctica, pues todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva en materia de turismo a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Tras la lectura de los diferentes artículos, se puede llegar a todo un conjunto de conclusiones sobre como se ha producido la traslación del artículo 148.1.18º CE a los Estatutos de las diecinueve Comunidades Autónomas.

De este modo, Comunidades Autónomas como Cataluña y Valencia reflejan claramente en sus respectivos Estatutos de Autonomía que tienen competencias exclusivas en materia turística, sin ningún tipo de limitaciones. También se encuentran en esta situación las Comunidades de Baleares y Canarias, aunque la redacción utilizada en ambos estatutos sea distinta. Por otro lado, el resto de Comunidades Autónomas reflejan algún tipo de limitaciones que vienen dadas por los términos «*en su ámbito territorial*».

El tratamiento de las competencias en materia turística, por parte de las Comunidades Autónomas, que se refleja en los Estatutos de Autonomía, no concordante en muchos de los casos con lo establecido en nuestra Norma Suprema, ha generado un gran número de conflictos, como más adelante veremos, que han tenido que ser resueltos, en la mayoría de los casos, por el Tribunal Constitucional.

B) La atribución extraestatutaria

La determinación de las competencias concretas de las Comunidades Autónomas puede producirse también, además de por la vía de la atribución estatutaria acabada de analizar, a través de los mecanismos previstos en el artículo 150 CE; es decir, leyes estatales que atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas —atribución extraestatutaria—.

Estos mecanismos de concreción de las competencias comunitarias recogidos en el artículo 150 de la Constitución pueden ampliar dichas competencias —supuesto de las leyes marco y de las leyes de transferencia

o delegación: artículo 150.1 y 2 C.E., respectivamente— o, por el contrario, pueden restringir o condicionar el ejercicio de las mismas —caso de las leyes de armonización, artículo 150.3 C.E.— (29).

Como en el epígrafe anterior se puso de manifiesto, la atribución a las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de turismo se efectúa estatutariamente, mediante la asunción de dichas competencias en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Por tanto, habiéndose producido ya de este modo la atribución y asunción por parte de las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de turismo, y convertidas éstas, así, en competencias autonómicas, fácilmente puede vislumbrarse la irrelevancia que la atribución extraestatutaria de competencias a las Comunidades Autónomas tiene en relación con esta materia en concreto, máxime si se tiene en cuenta que tanto las leyes marco (30) se refieren única y exclusivamente a competencias relativas a materias de titularidad estatal (31), y por ende, dichos mecanismos atributivos de competencias no pueden ser aplicados en el ámbito de las competencias turísticas, cuya titularidad corresponde a las Comunidades Autónomas.

No obstante, y en relación con los títulos competenciales estatales que inciden en la materia de turismo sí pueden tener relevancia los mecanismos de atribución extraestatutaria de competencias a las Comunidades Autónomas contenidos en los apartados 1 y 2 del artículo 150 CE.

Por último, debe analizarse la posible incidencia de las leyes de armonización en relación con la materia de turismo.

La Constitución se refiere a las leyes de armonización en su artículo 150.3, en la cual establece que *«El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas*

(29) Vide: AJA FERNÁNDEZ, E., «La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución española», *DA*, nº 232-233 (1993), pp. 185-196.

(30) Vide: art. 150.1 CE.

(31) La Constitución es clara al respecto. En relación con las leyes marco expresa que *«Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas, la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal...»* —art. 150.1 CE—, mientras que, por lo que se refiere a las leyes de transferencia o delegación, establece que *«El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley Orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación...»* —art. 150.2 CE—.

de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad».

Partiendo de la regulación constitucional, resulta claro que las leyes de armonización pueden operar en el ámbito de las materias en las que la titularidad de las competencias corresponde a las Comunidades Autónomas, como es el caso del turismo.

Es posible, pues, que el Estado, con el objetivo de armonizar la disparidad normativa de las Comunidades Autónomas dicte una ley de armonización en materia de turismo, posibilidad que tiene un límite impuesto constitucionalmente, que el interés general exija tal armonización (32).

Es decir, no basta con que exista una cierta disparidad normativa, pues ésta es consustancial a la autonomía de las Comunidades Autónomas, sino que es necesario que dicha disparidad atente contra el interés general, deviniendo imprescindible entonces, para salvaguardar dicho interés, la armonización de la normativa autonómica.

Esta limitación constitucional al uso indiscriminado de las leyes de armonización se deriva de la idea de que toda armonización supone restringir o condicionar, de una u otra manera, el ejercicio de las competencias sobre la materia armonizada, lo cual, implícitamente se traduce en una limitación a la autonomía de las Comunidades Autónomas, limitaciones a la autonomía de los entes territoriales que únicamente deben producirse en casos extremos y siempre con la finalidad de salvaguardar y proteger otros principios fundamentales recogidos por la Constitución —en este caso, el interés general, derivado del principio de unidad—.

2. Los Reales Decretos de transferencia: su función

Los Reales Decretos de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas (33) son normas aprobadas previo el correspondiente

(32) Téngase en cuenta que el TC en su sentencia 76/1983, de 5 de agosto, califica a las Leyes de Armonización como una técnica normativa de «*carácter netamente excepcional*».

(33) El TC se ha manifestado en sentencia 88/1987, de 2 de junio, indicando en su F.j.3º, «*que los Reales Decretos de Transferencia no pueden alterar la distribución de competencias establecida en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*».

acuerdo de la Comisión Mixta —Comisión paritaria integrada por el Gobierno de la Nación y el de la Comunidad Autónoma correspondiente— y cuya función es especificar los medios humanos, materiales (34) y financieros necesarios (35) para que las Comunidades Autónomas puedan ejercitar las competencias que han asumido en sus respectivos Estatutos.

Los Reales Decretos de transferencia tienen como única misión, pues, la acabada de señalar. No se les puede considerar, por tanto, como normas atributivas de competencias, como reiteradamente ha puesto de relieve la jurisprudencia constitucional.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha afirmado que *«los Reales Decretos de transferencias, lejos de ser normas de atribución de competencias, se limitan a ejecutar las que sí lo son, y por tanto a confirmar el carácter de las competencias comunitarias sobre la materia de que se trate»* (36).

Asimismo, indica el Tribunal Constitucional en el F.j. 3º de la Sentencia 88/1987, de 2 de junio, que los Reales Decretos de transferencia «no pueden alterar la distribución de competencias establecida en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía», pero «sí son medios idóneos para concretar las formas, modos y procedimiento para el ejercicio de las respectivas competencias estatales y autonómicas».

De manera particular, las competencias turísticas fueron transferidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía en virtud del Real Decreto de

(34) En este sentido, el TC ha afirmado que *«los Reales Decretos de Transferencias, lejos de ser normas de atribución de competencias, se limitan a ejecutar las que si lo son, y por tanto a confirmar el carácter de las competencias comunitarias sobre la materia de que se trate»*, sentencia 125/1984, de 20 de noviembre, en su F.j. 1º. Igualmente son de destacar las SSTC 87/1983, de 27 de octubre la cual nos indica que *«los Reales Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias, sino que se refieren a los medios naturales y humanos para ejercerlas...»*, 158/1986, de 11 de diciembre, que decía que *«los Decretos de transferencias de servicios no son ciertamente disposiciones atributivas de competencias...»*, 96/1986, de 10 de julio, recordaba que *«los Reales Decretos de traspaso de servicios se limitan a transferir éstos y no transfieren competencias»*, y 13/1988, de 4 de febrero, la cual establecía al referirse a los Reales Decretos que *«no es una norma de asunción de competencias, sino de ordenación del procedimiento de traspaso de los servicios, inherente a las competencias asumidas, en el cual viene a insertarse»*.

(35) La relación esencial entre autonomía financiera —art. 156.1 CE— y autonomía política se traduce en la necesidad de transferir medios financieros a las Comunidades Autónomas para que éstas puedan cumplir su cometido y ejercer las competencias que les son propias.

(36) Vide: entre otras, la STC 125/1984, de 20 de diciembre, F.j. 1º.

transferencia 698/1979, de 13 de febrero (37), completado por el Real Decreto 14/1979, de 9 de julio, de regulación del ejercicio de competencias en materia de turismo por los órganos de la Junta de Andalucía y por el Real Decreto 3585/1983, de 28 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de turismo. Este proceso fue coronado por el Estatuto de Autonomía andaluz, aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, en el que se establecía, en su artículo 13.17^º, que «*la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:... promoción y ordenación del turismo*» (38). Tras la reforma del Estatuto andaluz, acaecida por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, el turismo se contiene en el artículo 71, rubricado como tal, es objeto de una mayor especificidad (39) al disponer que «*Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva en materia de turismo, que se incluye, en todo caso, la ordenación y la planificación del sector turístico; la regulación y clasificación de las empresas y establecimientos turísticos y la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, así como la coordinación con los órganos de la administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero; la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos; la formación sobre turismo y la fijación de los criterios, la regulación de las condiciones y la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda y promoción del turismo*».

(37) Vide: los arts. 37 a 48, las DF. 1^º, 2^º, 3^º y las DT. 1^º, 2^º, 3^º y 4^º.

(38) El verdadero alcance de este precepto se ha puesto de manifiesto por ESCRIBANO COLLADO, P., «Artículo 13.17^º: Promoción y ordenación del turismo», en *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), MAP-IEL, Madrid, 1987.

(39) Vide: IZQUIERDO CARRASCO, M., «Marco general de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía», en *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, AGUDO ZAMORA, M. (Coord.), Centro de Estudios Andaluces-Consejería de la Presidencia, Sevilla, 2007, p. 123. En su opinión, en la mayoría de los supuestos, «ese mayor grado de detalle no supone una asunción de nuevas competencias, sino una plasmación estatutaria de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre cada concreta materia y de la propia realidad competencial actual». En esta línea, también se sitúa SANZ DOMÍNGUEZ, C., «Competencias sobre turismo (Comentario al artículo 71)», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, MUÑOZ MACHADO, S. y REBOLLO PUIG, M. (Dirs.), Thomson-Cívitas, Cizur Menor, 2008, p. 692. Este autor considera que el nuevo Estatuto de Autonomía amplía la competencia exclusiva en materia de turismo al máximo nivel permitido por la Constitución.

Precisamente el análisis de este precepto, el ejercicio de las competencias transferidas a la Junta de Andalucía, constituye el objeto del siguiente epígrafe.

V. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS ATRIBUIDAS AL ESTADO

La estructura del Estado autonómico o Estado de las Autonomías, tal y como deriva de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía y de las demás normas que regulan la distribución de competencias, implica que las Comunidades Autónomas hayan asumido —con carácter exclusivo, o bien compartido con el Estado— un conjunto de funciones públicas, de normación o de ejecución, que suponen la existencia de un ámbito material propio de actuación, en el que las Comunidades Autónomas realizan tareas de notable amplitud y relevancia en la vida social y económica dentro de sus respectivos ámbitos territoriales y, sin perjuicio de los límites que derivan del ejercicio competencial de los demás entes facultados en la materia.

No obstante, el Estado tiene atribuidas competencias sobre la materia turística que derivan de la nueva estructura organizativa administrativa del turismo en la medida en que ahora la tradicional organización administrativa estatal —Ministerio— coexiste con las distintas organizaciones administrativas autonómicas Departamentos o Consejerías que también tienen competencia sobre la materia turística (40). A nivel estatal el Ministerio con competencias en materia de turismo, que siguen siendo de titularidad estatal, es el órgano rector de la política turística estatal y desarrolla estas competencias:

1. Con carácter general y en sentido lato, la ordenación estatal del turismo en relación con cualquier actividad de regulación u ordenación que el Estado haga de la materia turística con base en algunos de los títulos competenciales que tiene atribuidos y que inciden sobre los mismos, o bien, se refieren a la competencia estatal sobre ordenación y planificación de

(40) Vide: FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Derecho Administrativo del Turismo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005, p. 66. Para la autora la justificación de la existencia de una legislación estatal sobre turismo cobra especial relevancia en el caso de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla que no poseen competencia de ordenación y disciplina turística con carácter exclusivo. Y como señalan ROCA ROCA, E., CEBALLOS MARTÍN, M^a M. y PÉREZ GUERRA, R., «Código de turismo», 3^a ed., Ed. Thomson-Aranzadi, Elcano, 2007, p. 43, la competencia respecto de la materia turismo comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, y en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria, como así establecen los arts. 21.2 de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

la actividad turística en cuanto parte integrante de la ordenación y coordinación de la planificación de la actividad económica global.

2. La Administración del estado sigue conservando en exclusiva la competencia relativa a la promoción del turismo español en el extranjero, debido a la vinculación que de este sector con la actividad de comercio exterior (41). Entendiéndose por promoción, el conjunto de actividades o acciones destinadas a ampliar y fomentar la actividad del establecimiento intentando obtener una rentabilidad a corto plazo.

3. La comercialización del turismo español en, o para, países extranjeros, como consecuencia de la competencia exclusiva del Estado en materia de comercio exterior, entendiéndose por comercialización aquella actividad mediante la cual se atribuye a un producto las condiciones y la organización comerciales necesarias para su venta.

4. Las relaciones internacionales (42). No obstante, las Comunidades Autónomas serán informadas en la elaboración de los convenios interna-

(41) Vide: la referida STC 125/1984, de 20 de diciembre, y de manera especial su F.j. 1º, que mantiene que *«la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior, convierte sin duda al turismo en una de las partidas más significativas dentro de la balanza exterior. Por consiguiente la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.10º de la Constitución. Ello, sin embargo, no debe llevar a una interpretación expansiva de este título que permitiera absorber bajo él como competencia estatal cualquier medida dotada de una cierta incidencia, por remota que fuera, en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias»*.

(42) Vide: las SSTC 165/1994, de 26 de mayo, que en su F.j. 5º y 6º, respectivamente señala *«Las Relaciones Internacionales son las relaciones de España con otros Estados independientes y soberanos, el aspecto más tradicional de estas relaciones, y con las Organizaciones Internacionales Gubernamentales. Relaciones que, en todo caso, están regidas por el «Derecho Internacional General», a que se refiere el artículo 96.1. de la Constitución, y por los tratados y convenios en vigor para España», y «A la vista del alcance de la competencia exclusiva estatal, pues, la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos conveniente, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un «ius contrahendi», no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste, frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales»; y 137/1989, de 20 de julio, indica que «La conclusión de que en el Derecho Español el «treaty-making-power» pertenece al Estado y únicamente a él no sólo se deduce del artículo 149.1.3º del Texto Constitucional aisladamente considerado, sino que encuentra asimismo fundamento y confirmación en otros preceptos de la Constitución en los antecedentes de la elaboración de ésta y en la interpretación efectuada al propósito por el legislador de los Estatutos de Autonomía. El Título competencial contenido en el artículo 149.1.3. de la Constitución elimina de raíz cualquier forma de «ius contrahendi» de los entes autonómicos»*.

cionales concernientes al turismo y adoptarán las medidas necesarias para la ejecución de los mismos, en lo que afecten a las materias atribuidas a su competencia.

5. La obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales del turismo, contempladas en el artículo 149.1.30º de la Constitución (43).

6. El seguro turístico, como consecuencia del artículo 149.1.11º de la Constitución, al disponer que el Estado tiene competencia exclusiva «en la ordenación del crédito, banca y seguros» (44).

VI. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

1. Las competencias normativas

En este caso, como en otros muchos, el ejercicio de la función normativa comienza tras la Constitución de 1978, por la cuál las Comunidades

(43) Vide: la STC 122/1989, de 6 de julio, la cual nos indica que: «a) La habilitación de guías y guías-intérpretes de turismo es un modo de intervención administrativa que atañe a la ordenación del turismo en un determinado espacio territorial; b) la Orden impugnada no regula titulación académica alguna, ni contempla la obtención, expedición ni homologación de ningún título correspondiente a un determinado ciclo de estudios generales o específicos, sino que se limita a convocar y regular unas pruebas para obtener la habilitación de una actividad profesional; c) la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.30º de la Constitución Española, comprende como tal la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus diversas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado; d) el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad laboral o profesional es algo muy distinto de la creación de una profesión titulada. Por ello, la exigencia por los poderes públicos de determinados requisitos, pruebas, autorizaciones o habilitaciones para el ejercicio de una actividad profesional, no es equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales, a que se refiere el artículo 149.1.30º de la Constitución Española. La actividad profesional de los guías y guías-intérpretes de turismo no constituye una profesión titulada, puesto que ninguna norma con rango de ley los ha configurado como tales, y, en consecuencia, la habilitación que la norma impugnada regula no es un título profesional ni puede ampararse en el artículo 149.1.30º de la Constitución. Se trata de una licencia cuyo otorgamiento está directamente vinculado al interés público en la ordenación del turismo, que corresponde tutelar a la Comunidad Autónoma en su territorio».

(44) En este sentido vide: entre otras, las SSTC 86/1989, de 11 de mayo, 35/1992, de 23 de marzo, 36/1992, de 23 de marzo, 135/1992, de 5 de octubre, 178/1992, de 13 de noviembre, 87/1993, de 11 de marzo, y 330/1994, de 30 de mayo.

Autónomas quedaron facultadas para asumir competencias en materia de promoción y ordenación de la actividad turística dentro de sus respectivos territorios (45). Curiosamente una de las primeras competencias transferidas a las Comunidades Autónomas fue turismo (46), y que supuso un despliegue automático e incesante de normas sobre la materia que todavía hoy perdura.

En el ejercicio de las competencias turísticas por las Comunidades Autónomas podemos diferenciar cronológicamente tres etapas (47):

— La primera comienza con la transferencia, traspaso y atribución de competencias turísticas del Estado a las Comunidades Autónomas.

— La segunda se inicia con la promulgación de las primeras normas autonómicas en la materia y continúa con una incesante y destacada labor legislativa.

— La tercera y actual, se inicia tras la aprobación de las Leyes de turismo de las Comunidades Autónomas, y continúa con su desarrollo reglamentario vigente hasta el momento.

En este proceso, durante las primeras etapas, el panorama de las normas turísticas queda configurado por una multitud de disposiciones autonómicas anteriores y posteriores a la Constitución que coexisten con las normas autonómicas aprobadas en el ejercicio de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. La dispersión normativa, el confusionismo, y en última instancia la inseguridad jurídica hace que las Comunidades Autónomas, aprueben, en sus respectivos parlamentos, Leyes de ordenación del turismo con el propósito de poner fin a esa situación y de otorgar un estatuto jurídico del turismo dentro de sus propios ámbitos de actuación.

(45) Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de turismo, enumeradas en los Reales Decretos de transferencia, abarcan tanto la ordenación de la oferta e infraestructura, como la ordenación de empresas y actividades turísticas, así como las competencias relativas a la promoción del turismo.

(46) La razón es clara, ya que el turismo genera grandes ingresos económicos, a la vez que crea un gran número de puestos de trabajo directos e indirectos.

(47) En este tema téngase en cuenta el análisis de DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M. y MELGOSA ARCOS, F. J., «La ordenación del turismo en Castilla y León», en la obra colectiva coordinada por SOSA WAGNER, F., *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 3037 y ss.

En la actualidad las distintas Comunidades Autónomas cuentan con Leyes de turismo, modificadas total o parcialmente en algunos casos, que regulan, con carácter general cada uno de los aspectos de la actividad turística. Sin embargo, el preceptivo desarrollo reglamentario no ha seguido una línea uniforme:

— Todas las Comunidades Autónomas han establecido normativamente su estructura orgánica en materia de turismo, creando el departamento competente, los órganos que incluyen y las competencias que desempeñan.

— La mayoría de las Comunidades han ordenado normativamente los recursos turísticos con los que cuentan aprobando instrumentos de planificación entre los que destacan los Planes Generales de Turismo.

— Todas las Comunidades Autónomas han aprobado numerosa normativa destinada a la promoción de los recursos turísticos que abarcan aspectos como las subvenciones, ayudas y becas, las declaraciones de interés turístico o los incentivos a la calidad.

— La mayoría de las Comunidades Autónomas han regulado reglamentariamente cuestiones generales de los servicios turísticos como los precios y las reservas.

— En cuanto a los alojamientos turísticos, todas las Comunidades Autónomas han aprobado sus reglamentos sobre establecimientos hoteleros y alojamientos en el medio rural. Asimismo, todas las autonomías a excepción de Canarias poseen normas que regulan los campamentos de turismo. Tan sólo algunas Comunidades Autónomas, como Canarias, Asturias, Extremadura o Cataluña gozan de normativa propia en materia de apartamentos turísticos. Las viviendas vacacionales y los albergues turísticos han sido reglamentados únicamente por Baleares y La Rioja, de manera respectiva. Asimismo, Baleares y Canarias disfrutan de reglamentos sobre las viviendas sometidas al aprovechamiento por turno. Por último, ninguna Comunidad ha legislado en particular sobre las denominadas Ciudades de Vacaciones.

— Todas las Comunidades Autónomas han regulado reglamentariamente a las empresas de intermediación turística, tanto a las agencias de viajes como a las centrales de reservas.

— Tan sólo algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, Galicia, Murcia, o Asturias poseen un reglamento propio en materia de restaurantes y cafeterías.

— La mayoría de las Comunidades Autónomas excepto el País Vasco, han desarrollado reglamentariamente a los guías de turismo.

— La mitad de las Autonomías gozan de una norma en materia de turismo activo.

— Tan sólo cinco Comunidades, Andalucía, Castilla-León, Aragón, Cataluña y La Rioja han aprobado sus reglamentos reguladores de las Oficinas de Información Turística.

— Y, por último, la mayoría de las Comunidades Autónomas cuentan con disposiciones reglamentarias que establecen el régimen jurídico de la disciplina turística (48).

De manera concreta, el desarrollo del ejercicio competencial en materia turística de la Comunidad Autónoma de Andalucía es la siguiente:

El artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Andalucía reformado por la Ley Orgánica 2/2.007, de 19 de marzo, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: *«la ordenación y la planificación del sector turístico, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos... la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y prestadores de servicios turísticos... la regulación de las condiciones de las líneas públicas de ayuda...»*. A tenor de este precepto que reforma el anterior artículo 13.17^º de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, en el que se reconocía la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma andaluza sobre la promoción y ordenación del turismo, Andalucía ha realizado una labor normativa muy prolija en materia turística, coronada por la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, en la que se establecen las normas reguladoras del turismo en la Comunidad y que le otorga, por primera vez a este sector, un tratamiento jurídico integral.

En estos últimos años esta Ley ha sido desarrollada fructíferamente, por diversos reglamentos propuestos por la Consejería competente y aprobados finalmente por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Andalucía ha legislado sobre la ordenación de la oferta y las infraestructuras turísticas, los instrumentos de promoción turística, técnicas de planificación turística y sobre todo ha legislado en materia de empresas y actividades turísticas.

(48) Para profundizar sobre este tema véase el estudio de CORCHERO, M., *Derecho del Turismo. Conceptos fundamentales*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 266 a 297.

En particular, cuenta con varios reglamentos especializados sobre establecimientos hoteleros, campamentos de turismo, alojamientos en el medio rural y turismo activo, agencias de viajes y centrales de reservas, guías de turismo, y oficinas de información turística. Asimismo son muy numerosas las disposiciones normativas sobre subvenciones, ayudas y becas, así como las declaraciones de interés turístico nacional de Andalucía. Todo ello se completa con el tratamiento jurídico-normativo de la disciplina de la actividad turística en esta Comunidad.

2. Las competencias ejecutivas

Las competencias ejecutivas comprenden la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de la propia Administración y, en general, aquéllas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública (49).

El desarrollo de las competencias ejecutivas turísticas corresponde a los Departamentos o Consejerías de las Comunidades Autónomas competentes en turismo. La ejecución de la normativa, previamente aprobada por sus Autonomías reviste un sinnúmero de tareas que se dirigen fundamentalmente a:

— Enmarcada en la actividad administrativa de limitación o policía, a otorgar autorizaciones de apertura y licencias de funcionamiento y, en su caso de cierre de los establecimientos en los que se prestan servicios turísticos. Asimismo, la Administración autonómica es la encargada de habilitar a determinadas empresas —agencias de viajes— y personas —guías de turismo e informadores— para la prestación de los servicios de intermediación y de información, respectivamente.

- A gestionar los registros de turismo de las Comunidades Autónomas.
- A ejercer las potestades inspectora y disciplinaria sobre las empresas y actividades turísticas de su competencia y sobre las profesiones turísticas, así como la coordinación de estas potestades cuando sean ejercidas por las entidades locales.

(49) Vide: artículo 71 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que, de forma novedosa, define a las competencias ejecutivas, en las que además incluye, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado. Vide: ROCA ROCA, E.; CEBALLOS MARTÍN, M^o. M., y PÉREZ GUERRA, R., *Código de Turismo (3^a ed. Legislación y jurisprudencia)*, Thomson-Aranzadi, Elcano, 2007.

- A formular y aplicar las políticas turísticas de los Gobiernos autonómicos.
- A planificar la actividad turística utilizando los instrumentos necesarios para ello.
- A administrar y a gestionar los recursos turísticos cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma.
- A adoptar las técnicas necesarias para fomentar las actividades turísticas.
- A controlar la oferta turística y la prestación de servicios turísticos.
- A crear, tramitar y controlar las ayudas y subvenciones en materia de turismo.
- A llevar a cabo las medidas de promoción del turismo de las Comunidades tanto en el interior como en el exterior de sus territorios.
- A impulsar y coordinar la información turística.
- A fomentar las enseñanzas turísticas y la formación de los profesionales del sector.
- A elaborar estadísticas turísticas.
- A proteger y conservar los recursos turísticos y adoptar las medidas tendentes a su efectiva utilización y disfrute.

Por último, las competencias ejecutivas permiten la realización de cualquier otra función relacionada con el turismo siempre que sea atribuida normativamente.

En cualquier caso, las actuaciones de las Administraciones turísticas competentes deben basarse en los principios y criterios reflejados en los planes estratégicos de calidad que se hayan aprobado territorialmente.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Andalucía marca las pautas o directrices en el ejercicio de las competencias ejecutivas en materia de turismo por esta Comunidad otorgándole un lugar destacado en el marco institucional de la Comunidad. Así, se reconoce al fomento del sector turístico, elemento económico estratégico de Andalucía, como uno de los principios rectores de las políticas públicas desarrolladas por los poderes públicos de la Comunidad Autónoma —artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Andalucía—. Además, el artículo 71 de la misma norma

institucional atribuye a la Comunidad diversas competencias ejecutivas en la materia que se amparan en la exclusividad de la titularidad en la materia turística; en concreto *«la planificación del sector turístico... la gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad de la Junta, así como la coordinación con los órganos de administración de Paradores de Turismo de España en los términos que establezca la legislación estatal; la promoción interna y externa que incluye la suscripción de acuerdos con entes extranjeros y la creación de oficinas en el extranjero;... la formación sobre turismo y la fijación de los criterios,... la ejecución y el control de las líneas públicas de ayuda...»*. En definitiva, el marco jurídico en el que se ampara nuestra Comunidad para el ejercicio de las competencias ejecutivas lo constituye el Estatuto de Autonomía para Andalucía, cuyo artículo 71 utiliza una formulación más detallada siguiendo el modelo del nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña, y la Ley de Turismo de Andalucía como máximo exponente legislativo en el ejercicio de la competencia exclusiva en materia de turismo.

De la misma manera, la Comunidad Autónoma andaluza, a través de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte desarrolla las competencias ejecutivas en materia de turismo y que incluyen una vez más, la formulación y aplicación de las políticas turísticas autonómicas al ejercicio de las potestades autorizatoria, registral, inspectora y disciplinaria, tanto sobre las empresas y establecimientos turísticos como las profesiones turísticas a adoptar las medidas tendentes a promocionar y fomentar el turismo y las actividades turísticas, a planificar y gestionar los recursos turísticos de Andalucía, a crear y gestionar el registro de turismo de Andalucía y en definitiva a desempeñar las funciones ejecutivas relacionadas con el turismo señaladas en la Ley de Turismo de Andalucía o en cualquier otra normativa de aplicación. Según esta Ley, las competencias señaladas pueden ser delegadas en las Entidades locales, siempre que sea posible por su naturaleza, y conforme a lo establecido en la legislación vigente.

VII. EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS EN MATERIAS CONEXAS CON EL SECTOR TURÍSTICO

Para finalizar y como complemento al ejercicio de las competencias turísticas hay que considerar, además la realización de otras competencias en materias, que podemos llamar conexas con el sector turístico. Estas

materias se refieren, en primer lugar, a los bienes de dominio público, cuyas competencias han sido interpretadas por el Tribunal Constitucional considerando el carácter básico de la legislación estatal sobre el dominio público sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas para regular determinados aspectos sobre sus bienes —STC 227/1981, de 21 de diciembre—. En ellos, las competencias en materia de aguas se distribuyen entre el Estado y las Comunidades Autónomas tal y como dispone la Constitución, aunque matizada por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, que mantiene un entrecruzamiento de títulos competenciales al admitir que el Estado tiene competencias en materia de aguas intracomunitarias. En este sentido su incidencia en el turismo, en determinados ámbitos de la actividad turística, se manifiesta en que las empresas turísticas utilizan los recursos hidrológicos para su uso privativo, no sólo como un elemento esencial de consumo, sino también considerando su utilización ambiental y recreativa.

Por otro lado, hay que destacar que también la zona marítimo terrestre y las playas en general son lugares donde se concentran masivamente los turistas con carácter estacional o incluso permanentemente, como sucede en algunas Comunidades privilegiadas por su climatología. La distribución competencial sobre el dominio público marítimo terrestre, en el que se incluyen además de las playas, las costas o los puertos fue objeto de análisis por el Tribunal Constitucional en la sentencia 149/1991, de 4 de julio, en la que se confirma casi la totalidad de los preceptos y principios consagrados en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. Esta sentencia puntualiza las competencias reconocidas tanto a la Administración del Estado como a las Comunidades Autónomas sobre estos aspectos: la determinación de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre y las servidumbres impuestas a terrenos colindantes, la gestión del dominio público marítimo terrestre, la autorización para usos permitidos en la zona de servidumbre de protección, las competencias de tutela y policía, los vertidos y la planificación urbanística y la ordenación del territorio.

En segundo lugar, teniendo en cuenta la importancia que el suelo o territorio tiene en todo asentamiento turístico, la ordenación del territorio se presenta como otra de las materias que conectan con el turismo. Pues bien, la situación competencial en esta materia se caracteriza en esta materia porque la potestad normativa en materia de urbanismo atribuida que tienen las Comunidades Autónomas, en virtud de la asunción de competencias de manera exclusiva, tiene un claro límite en las competencias que el Estado

se ha reservado con carácter exclusivo sobre determinadas materias y que también inciden en nuestro sector: la coordinación general de la actividad económica, los puertos, aeropuertos y obras de interés general, el medioambiente y la defensa del patrimonio artístico y monumental.

En tercer lugar, existen otros bienes afectados por el turismo: los bienes patrimoniales del Estado, entre los que se encuentran los establecimientos de la red de Paradores de Turismo de España cuya defensa y acrecentamiento constituye una competencia compartida entre Estado y Comunidades Autónomas, correspondiéndole al primero la defensa contra la exportación y expoliación y, al segundo, el resto de las funciones a ejercitar sobre estos bienes. El segundo bloque está constituido por los bienes de titularidad estatal adscritos al uso y servicio de la corona, es decir, el patrimonio nacional, sujeto asimismo a fines culturales, científicos, docentes y visitados continuamente por un sector turístico que se interesa, cada día más, por los valores culturales e históricos del país.

Por último, hay que destacar que el interés por el medioambiente y, en particular, por los recursos naturales ha derivado en la aparición de un nuevo tipo de turismo denominado turismo verde, turismo rural o agroturismo según las connotaciones que aquél revista. Según la Constitución —artículo 148.1.9º—, las Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre la gestión en materia de protección del medioambiente y se reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medioambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección —artículo 149.1.23º— y en algunos casos —cuando se tiene autonomía plena— e promulgar normas en desarrollo de la legislación básica estatal denominadas Leyes de protección ambiental. Además, esta distribución competencial sobre medioambiente se completa con otros títulos que le afecta de forma lateral como son residuos, aguas, vertidos o relaciones internacionales y, fundamentalmente con una importante y amplia jurisprudencia del Tribunal Constitucional que se contiene en las siguientes sentencias: SSTC 227/1988, de 29 de noviembre; 170/1989, de 19 de octubre; 13/1992, de 6 de febrero; o 149/1991, de 4 de julio.

En particular, hay que destacar que las Comunidades Autónomas, y en nuestro caso la Comunidad Autónoma de Andalucía, pueden actuar sobre los recursos turísticos, tanto en el ejercicio de sus competencias sobre

turismo, como en aplicación de títulos competenciales concretos previstos en los Estatutos de Autonomía (50).

VIII. EL CONTROL AL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE TURISMO

El artículo 153 CE hace referencia al control de la actividad de las Comunidades Autónomas, actividad comunitaria que no es otra que la derivada del ejercicio de las competencias que han asumido. Dicho artículo dispone que *«El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:*

a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.

b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.

c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la Administración Autónoma y sus normas reglamentarias.

d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario».

En relación con el control del ejercicio de las competencias en materia de turismo por parte de las Comunidades Autónomas, y prestando atención por separado a cada uno de los cuatro apartados contenidos en el artículo 153 de la Constitución, puede indicarse lo siguiente:

1. Control por el Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional controla la constitucionalidad de cualquier disposición normativa con rango de ley dictada por las Comunidades Autónomas en materia de turismo.

Sin embargo, el control llevado a cabo por el Tribunal Constitucional no se limita a *«las disposiciones normativas con fuerza de ley»*, como establece la Constitución en este apartado *a)* del artículo 153.

(50) Vide: SANZ DOMÍNGUEZ, C., *«Competencias sobre...»*, op. cit., p. 690. En opinión del autor, siguiendo a DORREGO DE CARLOS, A., y en cuanto al turismo se refiere, nos encontramos «ante una concurrencia imperfecta de títulos competenciales, en la que la competencia autonómica sobre el turismo asume la posición nuclear, debiendo el Estado ejercer sus competencias tangenciales extremando el respeto al reparto constitucional y estatutario de competencias...».

En este sentido, debe tenerse en cuenta lo dispuesto, también por la Constitución, en sus artículos 161.1.c) y 161.2.

El artículo 161.1.c) —desarrollado por los artículos 60 y ss. LOTC— se refiere al control que efectúa el Tribunal Constitucional del ejercicio de las competencias por las Comunidades Autónomas mediante la resolución de los conflictos de competencia suscitados entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí. Conflictos de competencias que, como ya se ha puesto de manifiesto, tienen por objeto las resoluciones, actos o disposiciones normativas de rango infralegal.

Por tanto, el ejercicio de las competencias en materia de turismo por parte de las Comunidades Autónomas que se traduzca en disposiciones normativas, resoluciones o actos de rango infralegal adoptados por éstas puede verse controlado, de esta manera, por el Tribunal Constitucional.

Por otro lado, también debe ser considerada como una forma de control de la actividad de las Comunidades Autónomas la posibilidad prevista en el artículo 161.2 CE de que el Gobierno de la Nación impugne ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas.

2. Control por el Gobierno.

El artículo 153.b) establece que el Gobierno podrá controlar, previo dictamen del Consejo de Estado, el ejercicio de las competencias delegadas a las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 150.2 CE (51) esto es, las competencias que sobre materias de titularidad estatal les hayan sido delegadas por el Estado mediante una Ley Orgánica.

En el ámbito de las competencias turísticas, dada la escasa relevancia que en relación con dicha materia tiene la atribución extraestatutaria, la importancia del control por el Gobierno de la Nación previsto en el artículo 153.b) CE sobre la actividad de las Comunidades Autónomas se reduce al mínimo al mínimo en dicho ámbito material.

(51) Téngase en cuenta que ya el artículo 150.2 CE establece, en relación con dichas competencias en materia de titularidad estatal delegadas por el Estado —entendido como Administración Central del Estado— a las Comunidades Autónomas, que «la ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado».

3. Control por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Según lo preceptuado en el artículo 153.c) CE, la jurisdicción contencioso-administrativa controla «*la actividad de la administración autónoma y sus normas reglamentarias*».

Es decir, la jurisdicción ordinaria controla tanto las disposiciones de las Comunidades Autónomas de rango reglamentario cuyo objeto sea la regulación del turismo como la actuación —resoluciones, actos administrativos...— de las administraciones autónomas llevada a cabo con motivo del ejercicio por éstas de las competencias en materia de turismo.

4. Control por el Tribunal de Cuentas.

Por último, el ejercicio de las competencias por las Comunidades Autónomas está sometido al control económico y presupuestario efectuado por el Tribunal de Cuentas (52).

En este sentido, el artículo 1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas dispone que «*1. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público... 2. Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos...*».

Por su parte, el artículo 4 de la citada Ley indica que «*1. Integran el sector público:... b) las Comunidades Autónomas*».

No obstante, pese a que el Tribunal de Cuentas extiende su función fiscalizadora a todo el territorio y a todo el sector público, y por tanto, también a las Comunidades Autónomas, según se desprende de la regulación positiva del mismo, algunas Comunidades Autónomas han creado —apoyándose en lo previsto en sus Estatutos de Autonomía— órganos similares de fiscalización, originándose, así, en dichas Comunidades Autónomas, una duplicidad de controles en el ámbito económico y presupuestario. En Andalucía el órgano autonómico de control es la Cámara de Cuentas de la Comunidad.

(52) Vide: artículo 153.d) CE.

IX. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA EN MATERIA DE TURISMO

1. Los conflictos de competencia en general

Si a la existencia de diversos entes públicos —y dentro de éstos, de diversos órganos— con ámbitos materiales de actuación a menudo concurrentes se unen las lagunas, zonas fronterizas y problemas de delimitación que siempre aparecen una vez efectuada la distribución de competencias —ya sea por la inherente complejidad que tal labor de distribución conlleva, ya sea por la impericia o la falta de rigor técnico en la elaboración y redacción de las normas que distribuyen las competencias—, el resultado inevitable es que se produzcan conflictos que tienen por objeto delimitar a quién —a qué ente público u órgano— corresponde la competencia para conocer sobre un determinado asunto, bien porque dos o más entes públicos u órganos afirman ser titulares de tal competencia —conflictos positivos— o bien porque éstos entes u órganos niegan ser titulares de dicha competencia, indicando que la titularidad de ésta corresponde a otro —conflictos negativos- (53).

La resolución de tales conflictos se convierte por tanto, en medio indispensable de concreción y determinación de la titularidad de las competencias (54).

Nuestro ordenamiento jurídico prevé que, en la práctica, puedan originarse tres «tipos» de conflictos: conflictos entre poderes, conflictos entre órganos y conflictos entre entes públicos territoriales.

Interesan aquí los conflictos ocasionados entre los entes públicos territoriales y, más en concreto, los conflictos que oponen al Estado y a una Comunidad Autónoma produciendo conflictos positivos y conflictos negativos de competencia de mayor relevancia en cuanto a la distribución de las competencias en materia de turismo.

(53) Vide: CALVO CHARRO, M., «Conflictos positivos de competencias y pasividad en la transferencia de servicios», *REDA*, nº. 74 (1992), pp. 275-279.

(54) Vide: SANTAMARÍA PASTOR, J. A., «Fundamentos...», op. cit., pp. 929 y ss.

2. Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas (55)

A) Los conflictos positivos de competencia

Los conflictos positivos de competencia se producen cuando dos entes públicos afirman ser titulares de una misma competencia para conocer sobre un determinado asunto. Es decir, cuando Estado y Comunidades Autónomas, o éstas entre sí, discuten sobre la titularidad de una competencia.

Su finalidad es conseguir la derogación de las disposiciones o la anulación de las resoluciones o actos dictados por un ente territorial no competente, por estar atribuida la competencia a otro ente público territorial distinto. Esto es, conseguir la anulación de las resoluciones y actos o la derogación de las disposiciones que no respeten el orden de competencias establecido (56). En palabras del Tribunal Constitucional en sus sentencias 110/1983 y 165/1994, los conflictos positivos de competencia presentan una doble dimensión: 1º Por un lado, los conflictos pretenden la determinación de la legitimidad o ilegitimidad constitucional de la disposición o la resolución concreta que se impugna; y por otro, persiguen la interpretación y fijación del orden competencial, determinando qué competencias pertenecen a qué sujetos, yéndose más allá de la mera solución del caso concreto origen del conflicto o controversia.

En otro orden, la competencia del ente público que plantea el conflicto debe de haberle sido atribuida por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes (57). Únicamente están legitimados para suscitar conflictos

(55) En relación con estos conflictos, véase la regulación de ellos contenida en los artículos 59 a 72 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional —LOTC—.

(56) El objeto de los conflictos positivos de competencia es la anulación de resoluciones o actos o la derogación de disposiciones de rango infralegal, ya que si el ente territorial incompetente —por corresponder la competencia a otro distinto— dicta una disposición normativa con rango de ley —o un acto por fuerza de ley— y su impugnación por incompetencia habrá de seguir necesariamente la vía del recurso de inconstitucionalidad —vide: arts. 31 y ss. LOTC—, no la del conflicto de competencias.

(57) En este sentido, la LOTC se refiere a ello en diferentes ocasiones utilizado en cada una de ellas diferente terminología que conduce a la confusión, pues mientras el art. 59 establece que las competencias o atribuciones deben haber sido asignadas «*directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes orgánicas u ordinarias...*», el art. 42 alude al «*orden de competencia establecido en la Constitución, los Estatutos de Autonomía o en las Leyes orgánicas correspondientes*» y el artículo 63 se refiere simplemente al «*orden de competencias establecido en la Constitución, los Estatutos de Autonomía o en las Leyes correspondientes*». Vid. en relación con la categoría de la norma que ha de atribuir la competencia, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Los conflictos

positivos de competencia el Gobierno —por parte del Estado— o los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas (58) —por parte de éstas—. El requisito objetivo necesario para el planteamiento de un conflicto positivo de competencia es la existencia de una disposición —de rango infra-legal—, resolución o acto que haya sido dictada por el ente público territorial frente a quien se plantea el conflicto (59) y que dicha disposición, resolución o acto no respete el orden de competencias establecido por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes —es decir, que invada el ámbito de competencias del ente territorial que promueve el conflicto— (60).

B) Los conflictos negativos de competencia

Los conflictos negativos de competencia se producen cuando dos entes públicos niegan ser titulares de una competencia, afirmando que titularidad de esta corresponde al otro.

Los conflictos negativos presuponen, por tanto, la negativa por parte de los órganos de dichos entes públicos a dictar una disposición, resolución o acto por entender que no tienen competencia para ella. Estos conflictos surgen, pues, como consecuencia de un comportamiento pasivo —a diferencia de los conflictos positivos que presuponen una actuación concreta de un ente público de los órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas: es decir, que la omisión de una disposición, de una resolución o de un acto en concreto (61).

Consecuencia de ello es que estén legitimados para promover conflictos negativos, aparte del Gobierno, los interesados que se hayan visto perjudicados por tal comportamiento omisivo.

Dependiendo de quien sea quien promueva el conflicto —Gobierno o sujeto interesado—, los requisitos y el procedimiento a seguir para su resolución varían en algunos puntos.

competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sus reglas de fondo», dentro de la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981, pp. 1108 y ss.

(58) Vide: art. 60 LOTC. Téngase en cuenta que en el caso de Navarra, la legitimación para suscitarse los conflictos positivos de competencia «se entenderá conferida al Diputación y al Parlamento Foral de Navarra» —vide: DTQuinta LOTC—.

(59) Vide: art. 61.1 LOTC.

(60) Vide: arts. 62 y 63.1 LOTC.

(61) Vide: artículo 61.1 LOTC.

3. La conflictividad con la materia turística (62)

La concurrencia junto a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de turismo de competencias estatales —anteriormente enumeradas— sobre otras materias que inciden sobre el mismo tiene como consecuencia el que se originen o puedan originarse conflictos de competencias en relación con la materia turística entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

A continuación van a ser analizados estos conflictos de competencia entre entes territoriales en materias de turismo, así como las soluciones a los mismos aportadas por el Tribunal Constitucional en aquellos supuestos en que éste llega a dictar sentencia.

A) Relación de conflictos de competencia que finalizan por desistimiento

Varios de los conflictos planteados ante el Tribunal Constitucional en materia de turismo no llegan —como acaba de apuntarse— a la fase de terminación normal de todo proceso: la sentencia que resuelve el conflicto. Los promotores de los conflictos desisten de los mismos, bien porque el conflicto se ve privado de objeto —por ejemplo, porque la disposición impugnada por vicio de incompetencia es derogada— o bien porque el Tribunal Constitucional dicta sentencia en un supuesto análogo —es decir, resuelve un conflicto de competencia análogo—, fijando su posición al respecto, y en vista de ello los órganos promotores del conflicto entienden que las consideraciones y fallo del Tribunal recaídos con motivo de la resolución de aquel pueden trasladarse y aplicarse al suyo, estimando que carece de sentido proseguir con el mismo para obtener una sentencia en la que el Tribunal Constitucional refleje la misma doctrina constitucional y falle en un sentido por ellos ya conocido.

a) Conflictos planteados por el Estado frente a las Comunidades Autónomas

Primero.— *Conflicto positivo de competencia nº 428/1985, formulado por el Gobierno de España contra la Orden de 19 de junio de 1984, de*

(62) Vide: *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Turismo*, MAP, Colección «Informes y documentos», Madrid, 1992, pp. 23 a 42.

la Conserjería de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalidad de Cataluña, por la que se convocan pruebas para la habilitación de guías intérpretes de turismo en las provincias catalanas.

El Estado estima que esta Orden, al regular las condiciones para la obtención de un título profesional y por tanto posibilitar el correspondiente ejercicio de la profesión, está vulnerando la competencia exclusiva que el artículo 149.1.30º atribuye al Estado en materia de «*regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales*».

El Tribunal Constitucional resuelve un conflicto análogo a éste —conflicto positivo de competencia nº 883/1984, resuelto por la STC 122/1989, de 6 de julio— en el que reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas en la materia (63). En vista de lo dispuesto en esa sentencia el Estado estima procedente desistir del presente conflicto.

Segundo.— *Conflicto positivo de competencia nº 516/1985, formulado por el Estado contra la Orden de 17 de enero de 1985, de la Conserjería de Comercio, Consumo y Turismo de la Generalidad de Cataluña, por la que se convocan pruebas de idiomas para Guías-Intérpretes en las catalanas.*

Tercero.— *Conflicto positivo de competencia nº 680/1987, formulado por el Estado contra la Orden de 29 de diciembre de 1986, de la Conserjería de Trabajo, Industria y Turismo de la Junta de Galicia, por la que se crean los registros de guías de turismo de la Comunidad Autónoma de Galicia.*

Estos conflictos positivos de competencia son sustancialmente idénticos —en cuanto a fundamentos y títulos competenciales— al anterior. También en estos casos, el Estado, en vista de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en su sentencia 122/1989 de 6 de julio, decide desistir de los conflictos.

b) Conflictos planteados por las Comunidades Autónomas frente al Estado

Primero.— *Conflicto nº 891/1984, formulado por la Comunidad Autónoma de Cataluña contra la Orden de 19 de julio de 1984, del Ministerio*

(63) Vide: STC 122/1989, de 6 de julio.

de Transportes, Turismo y Comunicaciones, sobre convocatoria de concurso de subvenciones a fondo perdido para la promoción y comercialización del turismo rural.

La Comunidad Autónoma de Cataluña estima que la Orden regula una materia encuadrable dentro del ámbito de la materia de turismo y, por tanto, dentro de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma. Además considera que el Estado debe limitarse a poner las partidas presupuestarias correspondientes a disposición de las Comunidades Autónomas, pues son ellas las competentes para convocar, gestionar e inspeccionar el destino final de las subvenciones concedidas.

Por su parte, el Estado estima que su competencia sobre la planificación general de la economía —a él atribuida por el artículo 149.1.13º CE— le faculta para fomentar y promocionar el turismo rural como medio de mejorar el marco económico global del país.

Una vez planteado el conflicto ante el Tribunal Constitucional, la Generalidad de Cataluña decide desistir de él, en vista de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 95/1986, de 10 de julio y 201/1988, de 27 de octubre. Estima la Comunidad Autónoma de Cataluña que en estas sentencias ya se resuelve el presente problema competencial cuando se falla a favor de las Comunidades Autónomas (64).

Segundo.— *Conflictos positivos de competencia números 806/1985, 809/1985 y 812/1985, formulados contra el Real Decreto 672/1985, de 19 de abril, por el que se dictan normas sobre la promoción exterior del turismo.*

Los conflictos de competencia citados —planteados por las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia y País Vasco, respectivamente— se formulan contra el Real Decreto 672/1985, de 19 de abril, que dispone

(64) Téngase en cuenta la STC 95/1986, de 10 de julio, la cual expresa en su F.j. 2º que la facultad del gasto público estatal no es un título competencial autónomo que pueda «desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía antes al contrario, el ejercicio de competencias estatales, anejo al gasto o a la subvención, sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución, o en su caso, los Estatutos de Autonomía, hayan reservado al Estado la titularidad de tales competencias». De aquí deduce la Comunidad Autónoma de Cataluña la incompetencia del Estado para llevar a cabo solicitudes subvencionales en materia de turismo, pues dicha materia corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas.

que corresponde al Estado la promoción exterior del turismo y marca los objetivos y principios que se han de seguir en la promoción exterior del turismo.

Las Comunidades Autónomas que plantean los conflictos estiman que las actuaciones de promoción exterior del turismo deben ser incluidas en el ámbito de su competencia exclusiva sobre el mismo, pues, de no ser así, se produciría un vaciamiento de sus competencias exclusivas en materia de turismo aunque reconocen que el Estado puede intervenir en el sector turístico apoyándose en los títulos competenciales propios que le atribuye el artículo 149.1 CE, títulos que pueden incidir en la materia de turismo (65).

Por su parte, el Estado estima que con esta norma tan sólo condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas al cumplimiento de una serie de medidas de planificación general que intentan imprimir un carácter unitario a la actividad promotora del turismo en el exterior, coordinando así las actuaciones de promoción exterior con la planificación general de la actividad económica.

Tras plantearse este conflicto, el Estado dicta otro Real Decreto 124/1988, de 12 de febrero, que sustituye al anterior, objeto del conflicto, y que da lugar a que las Comunidades Autónomas promotoras del mismo decidan desistir en su pretensión.

Tercero.— *Conflicto nº 852/1985, formulado por la Comunidad Autónoma de Cataluña contra la Orden de 31 de mayo de 1985, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones por la que se convoca concurso de subvenciones a fondo perdido para la promoción y comercialización del turismo rural.*

Este conflicto es sustancialmente idéntico al conflicto nº 891/1984. También en este caso Cataluña decide desistir del mismo, basándose en las mismas razones que le empujaron a desistir en aquél.

(65) En el presente caso, dichos títulos competenciales estatales son los siguientes:
— relaciones internacionales —art. 149.1.3º CE—,
— comercio exterior —art. 149.1.10º CE—, y
— coordinación y planificación de la actividad económica —art. 149.1.13º CE—.

B) Relación de conflictos de competencia que finalizan por Sentencia: Examen de la Jurisprudencia Constitucional

A continuación se enumeran los conflictos de competencia en materia de turismo en los que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado a través de diversas sentencias.

Primero.— *Conflictos positivos de competencia números 860/83, 862/83 y 865/83, formulados contra el Real Decreto 2.288/1983, de 27 de julio, por el que se establece para los hoteles, elemento promocional, la distinción especial «recomendado por su calidad».*

Los conflictos de competencia citados —planteados por la Comunidad Autónoma de Cataluña, Comunidad Autónoma de Canarias y Comunidad Valenciana, respectivamente— se formulan contra el Real Decreto 2.288/1983, de 27 de julio, dictado por el Gobierno de la Nación. En dicho Real Decreto el Estado crea —y regula— una distinción especial para los hoteles —»Recomendado por su calidad»— que ha de servir como elemento de promoción de los mismos.

Las Comunidades Autónomas promotoras del conflicto mantienen que el contenido del citado Real Decreto vulnera sus competencias exclusivas en materia de turismo, en la medida en que dicha norma se produce una ordenación del sector turístico, ya que en la misma se reglamenta y clasifica —aunque sea encubiertamente y bajo la apariencia de una medida de fomento y promoción— el sector hotelero, uno de los más importantes subsectores turísticos. Estas Comunidades Autónomas, aunque reconocen al Estado como titular de diversas competencias sobre materias que inciden directamente en turismo: comercio exterior (66), y planificación general de la economía (67), estiman que la titularidad del Estado sobre tales competencias no le habilita o faculta para ordenar y disciplinar específicamente la actividad turística, —como se afirma en el presente caso—, sustituyendo así las potestades concretas de las Comunidades Autónomas sobre turismo.

Estos tres conflictos positivos de competencia, acumulados, son resueltos por el Tribunal Constitucional en su sentencia 125/1984, de 28 de diciembre. En ella se indica que para resolver a quien corresponde la

(66) Vide: art. 149.1.10º CE.

(67) Vide: art. 149.1.13º CE.

competencia controvertida —esto es, quién es el ente competente para crear la distinción especial para los hoteles «*recomendado por su calidad*», debe analizarse, en primer término, el contenido del Real Decreto para comprobar si todo él está inserto en la materia calificada como turismo, para pasar, en segundo lugar, a examinar la posible concurrencia de algún otro título competencial, y en su caso, cuál sea su alcance.

Una vez reconocido que la competencia controvertida y por tanto el contenido de la norma, deben incluirse en el ámbito de la materia turística, el Alto Tribunal declara, respecto a la posible concurrencia y alcance de otros títulos competenciales, que esta norma no contiene medidas o normas básicas y tampoco coordina la planificación económica, y por consiguiente no cabe la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.13º CE (68). En la misma línea se sitúa el título competencial de «comercio exterior» que, si bien la promoción exterior del turismo adquiere una dimensión encuadrable en la competencia estatal del citado artículo constitucional, los efectos de la norma impugnada que pudiera producir sobre el comercio exterior serían indirectos y de escasa entidad. En definitiva, según el Constitucional en este caso concreto prima la competencia autonómica del turismo sobre la Estatal en materia de comercio exterior.

Por tanto, la aplicación de dicho Real Decreto «*crearía la apariencia de una doble clasificación hotelera, y en cuanto tal, significaría una invasión de la competencia comunitaria de ordenación de ese importante sector de la actividad turística*» —F.j. 2º—.

Segundo.— *Conflicto positivo de competencia nº 496/1984, formulado por la Comunidad Autónoma de Cataluña contra la Orden de 28 de febrero de 1984, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, sobre concesiones de ayudas y subvenciones en materia de turismo.*

Lo que en este conflicto se discute es si el Estado puede conceder por sí mismo subvenciones y ayudas en materia de turismo, tramitando su otorgamiento en coordinación con la Comunidad Autónoma correspondiente, o si, por el contrario, el Estado ha de limitarse a poner los fondos destinados a tales subvenciones a disposición de la Comunidad Autónoma

(68) Vide: COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Cívitas, Madrid, 2006, p. 241. En esta línea el autor ha puesto de manifiesto que «si no se hace una aplicación restrictiva de estos títulos, pueden llegar a vaciar de contenido la mayor parte de las competencias materiales sectoriales que los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas».

para que sea ésta quien conceda las ayudas y las administre y gestione. Esta polémica fue resuelta por el Tribunal Constitucional en su sentencia 88/1987, de 2 junio, que estima que la Orden Ministerial impugnada al ajustarse escrupulosamente a la norma contenida en el Real Decreto de transferencia, es constitucionalmente legítima ya que se limita a establecer el procedimiento mediante el cual el Estado, en su función de coordinación, ha de distribuir unos recursos limitados incluidos globalmente en sus Presupuestos Generales entre los posibles solicitantes de todo el territorio nacional, respetando la competencia de la Generalidad tanto para excluir de esa distribución a aquellas empresas o actividades que no considera necesitadas o merecedoras de la ayuda, como para ponderar, por medio de un informe no vinculante, el mérito relativo de las que, estando situadas en su territorio, considera acreedoras de ella.

Tercero.– a) *Conflicto nº 838/1984, formulado contra la Orden de 19 de julio de 1984, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, sobre convocatoria de concurso de subvenciones a fondo perdido para la promoción y comercialización del turismo rural.*

b) *Conflicto nº 839/1984, formulado contra la Orden de 19 de julio de 1984, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, sobre concurso de subvenciones a fondo perdido para la reforma de establecimientos hoteleros de explotación familiar.*

c) *Conflicto nº 840/1984, formulado contra la Orden de 19 de julio de 1984, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, sobre concurso para la concesión de ayudas a los proyectos de construcción de campings a realizar en el año 1984.*

d) *Conflicto nº 841/1984, formulado contra la Orden de 19 de julio de 1984, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, sobre convocatoria de concurso de subvenciones a fondo perdido para el fomento de las ofertas turísticas especializadas.*

e) *Conflicto nº 882/1984, formulado contra la Orden de 31 de mayo de 1985, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, por la que se convoca concurso de subvenciones a fondo perdido para la promoción y comercialización del turismo rural.*

f) *Conflicto nº 882/1984, formulado contra la Orden de 31 de mayo de 1985, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, por la que se convoca concurso de subvenciones a fondo perdido para la mejora,*

modernización, dotación de instalaciones complementarias e incorporación de nuevas tecnologías en estaciones termales.

Todos estos conflictos, formulados por la Xunta de Galicia, son similares, en su fundamentación y objeto, a los resueltos por la sentencia del Tribunal Constitucional 88/1987, de 2 de junio, que se acaba de estudiar, no obstante todos ellos, acumulados, son resueltos por el Tribunal Constitucional en su sentencia 75/1989, de 24 de abril. Esta sentencia contiene fundamentos semejantes a las sentencias del Tribunal Constitucional 125/1984, 174/1985, 95/1986, 88/1987 y 201/1988. No obstante cabe destacar dos pronunciamientos:

— Primero, el Tribunal mantiene que la regulación genérica de las subvenciones y ayudas se inserta dentro de la competencia estatal de la planificación y ordenación general de la economía.

— Segundo, el Constitucional estima que la regla general ha de ser que la gestión de las subvenciones —convocatoria, concesión, gestión e inspección de las mismas— se lleve a cabo por las Comunidades Autónomas, salvo circunstancias excepcionales, que aquí no se dan.

Por tanto, el Tribunal considera que con estas normas se invaden las competencias de la Comunidad Autónoma que le corresponde —la gestión de las ayudas— y, por ello, estima parcialmente el conflicto de competencia.

Cuarto.— *Conflicto positivo de competencia nº 883/1984, formulado por el Estado contra la Orden de 24 de junio de 1984, de la Consejería de Industria, Transportes, Comunicaciones y Turismo del Consejo de Gobierno de Cantabria, de convocatoria de exámenes para guías y guías-intérpretes.*

La cuestión que en dicho conflicto de competencia se debate es si la habilitación profesional de los guías y guías-intérpretes se incluye dentro de las competencias exclusivas del Estado de «*regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales*» que le atribuye el artículo 149.1.30º CE —como mantiene el Gobierno de la Nación—, o por el contrario, si dicha habilitación profesional de guías y guías-intérpretes de turismo forma parte de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de turismo —como apunta la representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria—.

Este conflicto positivo de competencia es resuelto por Tribunal Constitucional en su sentencia 122/1989, de 6 de julio. En ella se manifiesta que la Orden impugnada *«no regula titulación académica alguna, ni contempla la obtención, expedición u homologación de ningún título correspondiente a un determinado ciclo de estudios generales o específicos, sino que se limita a convocar y regular unas pruebas para obtener la habilitación de una actividad profesional»*, pruebas mediante las que se persigue *«conferir el reconocimiento oficial de la capacitación necesaria para ejercer ciertas actividades profesionales en Cantabria»* —F.j. 2º—. A lo que añade el Alto Tribunal que *«las actividades profesionales de los guías y guías-intérpretes de turismo no son profesiones tituladas, puesto que ninguna norma con rango de Ley las ha configurado como tales»* —F.j. 4º—.

Por todo ello, el Alto Tribunal decide declarar que la titularidad de la competencia, ejercida mediante la Orden de 24 de junio de 1984, objeto del conflicto, corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria. En otras palabras, que la habilitación de guías y guías-intérpretes de turismo forma parte de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de turismo.

Quinto.— *Conflicto positivo de competencia nº 717/1986, formulado por la Junta de Galicia contra la omisión 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.*

La Comunidad Autónoma de Galicia plantea conflicto positivo de competencia frente al Estado por la omisión de éste del Real Decreto de transferencia de medios y servicios en materia de Red de Paradores Nacionales de Turismo ubicados en su Comunidad y Hostal de los Reyes Católicos —sito en Santiago de Compostela—, por estimar que tal omisión, al conllevar la retención en el tiempo por parte del Estado de tales competencias, vulnera la competencia exclusiva de su Comunidad sobre la materia de turismo. La Junta de Galicia pretende, pues, que el Tribunal Constitucional declare que la titularidad de dichas competencias corresponde a su Comunidad, así como la obligación del Gobierno de la Nación de llevar a cabo la correspondiente transferencia de medios y servicios.

En definitiva, la cuestión a dilucidar es doble: por un lado, si la omisión por parte del Estado de la transferencia de los medios y servicios sobre la materia indicada respeta o no la distribución competencial establecida en la

Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y por otro, si es posible que tal omisión se impugne a través de un conflicto positivo de competencia.

Este conflicto positivo de competencia es resuelto por el Tribunal Constitucional en su sentencia 193/1990, de 29 de noviembre, que concluye que *«el conflicto se halla mal planteado, reducido como está a un acto omisivo que puro 'factum' no susceptible de traerse a este proceso y de propiciar una declaración del Tribunal acerca de la titularidad de la competencia controvertida, pues, en realidad no ha existido controversia competencial»*, decidiendo *«su desestimación sin que quepa efectuar ninguna consideración sobre el fondo del asunto ni pronunciamiento alguno acerca de aquella titularidad —la de la competencia controvertida—»* —F.j. 2º—.

Sexto.— En este caso asistimos a un *conflicto positivo de competencias nº 845/1987, planteado por el Gobierno Vasco frente a la Resolución de 3 de febrero de 1987 de la Secretaría General de Turismo, por la que se anuncia la convocatoria de becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras.*

El Tribunal Constitucional, en su sentencia 175/1995, de 5 de diciembre, estimó que, en este conflicto, concurrían dos tipos competenciales distintos: la competencia sobre turismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, y la que corresponde al Estado en el ámbito de relaciones internacionales.

En opinión del Alto Tribunal y en lo que a relaciones internacionales se refiere, el conflicto no surge sobre la competencia del Estado para suscribir Tratados de Cooperación Turística, sino sobre la forma de dar cumplimiento en el orden interno a los compromisos internacionales previamente asumidos. En este caso se declara la necesidad de dejar un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino de las ayudas consignadas por el Estado en su presupuesto, o al menos para desarrollar o complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de ayuda.

Séptimo.— *Conflicto positivo de competencia nº 1501/1988, formulado por el Estado contra el Decreto 89/1988, de 19 de abril, del Gobierno Vasco, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Justicia y desarrollo autonómico: Oficina de Bruselas de relaciones con la Comunidad Europea.*

Este conflicto dirimido por la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo, declara que la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco, y manifiesta que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior aunque limitadas a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio del «ius contraendi» reservado al Estado, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales. Por ello, nada impide que la Comunidad Autónoma del País Vasco disponga de un órgano encargado de coordinar la acción en este sentido de los diversos departamentos de su Administración.

Octavo.— Conflictos positivos de competencia acumulados nº 174/1997, 2959/1992 y 3284/1996, formulados por la Comunidad Autónoma de Cataluña, contra, respectivamente, dos Ordenes del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de 19 de agosto de 1992; tres Ordenes del Ministerio de Comercio y Turismo de 25 de abril de 1996, y una Resolución de 19 de abril de 1996, de TURESPAÑA; y dos Resoluciones de 2 de septiembre de 1996, de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pequeña y Mediana Empresa, que instrumentan subvenciones dentro del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (PLAN FUTURES).

Estos conflictos positivos de competencia, estimados parcialmente, han dado lugar a la sentencia del Tribunal Constitucional 242/1999, de 21 de diciembre, que sigue, en gran medida, la doctrina constitucional y en especial los criterios aportados en la también sentencia del Alto Tribunal 13/1992, que dirime los conflictos planteados a partir de normas reguladoras de subvenciones del Estado. La sentencia que nos ocupa, para analizar los distintos preceptos impugnados, distingue las diversas líneas a las que se dirigen las subvenciones estatales:

— En primer lugar, las acciones de promoción e información de la oferta turística. Este supuesto se solventa sobre la sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, cuyo fundamento jurídico 8.b) diferencia cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si esta se califica de exclusiva. En este supuesto, el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos genera-

les, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, por regla general, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas.

— En segundo lugar, las subvenciones dirigidas a la mejora de la competitividad de las empresas turísticas. En la Orden de 19 de agosto de 1992, el Tribunal distingue entre los preceptos que tienen un contenido genérico acorde con la competencia del Estado según el artículo 149.1.13º de la Constitución Española, y por tanto constitucionalmente legítimos y, los preceptos que vulneran la competencia normativa de la generalidad por su grado de detalle.

— En tercer lugar, las subvenciones dirigidas a la tecnificación e innovación tecnológica. En este bloque se incluyen distintas subvenciones encuadrables en varias disposiciones impugnadas. Pues bien, una vez más el Alto Tribunal distingue los preceptos inconstitucionales que ponen de manifiesto el exhaustivo detalle con el que se establece el destino de las subvenciones en ellas contempladas, no dejando lugar a las Comunidades Autónomas para destinar las subvenciones a los fines que libremente estimen oportunos. En este apartado, el Constitucional considera legítimas las subvenciones relativas a los proyectos de I+D turísticos que se inscriben en la materia «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica —artículo 149.1.15º CE—, en la que el Estado dispone de competencia exclusiva.

— En cuarto lugar, las subvenciones destinadas a la internacionalización de las empresas turísticas. En este caso la sentencia concluye que la regulación normativa y la ejecución de las subvenciones relativas a la instalación de empresas turísticas o a asociaciones de las mismas y de servicios turísticos en mercados exteriores, tanto como para captar turismo hacia España como para vender servicios o explotar instalaciones corresponden al Estado por inscribirse en las competencias que le atribuye el artículo 149.1.10º y 13º de la Constitución Española. Por ello, las disposiciones afectadas gozan de constitucionalidad.

— En quinto lugar, las subvenciones destinadas al desarrollo de nuevos productos turísticos. En este supuesto, la resolución constitucional considera

que alguno de los preceptos impugnados —Orden de 25 de abril de 1996— vulneran las competencias normativas y de gestión de la Generalidad en materia de turismo. En cambio, estima que la Orden de 19 de agosto de 1992, no vulnera las competencias de aquella administración, ya que constituye una norma básica de ordenación económica del sector turístico, dictada al amparo del artículo 149.1.13º de la Norma Suprema, aunque le corresponde a la Comunidad Autónoma dictar las normas complementarias y gestionar las ayudas correspondientes, en consonancia con su competencia exclusiva en materia de turismo.

— En sexto y último lugar, el Alto Tribunal examina la Resolución de 1996, de TURESPAÑA, por la que se convoca la oferta pública de servicios para la mejora de la competitividad en aplicación del Plan Marco de Competitividad del Turismo Español —PLAN FUTURES— que considera constitucionalmente legítima y, al respecto reitera que la cooperación y la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas constituye el elemento fundamental del Estado autonómico, en particular, en ámbitos como el presente en que han de conciliarse las competencias estatales de ordenación económica del sector turístico —artículo 149.1.13º CE— y las competencias exclusivas de la Generalidad de Cataluña en esta materia —art. 9.12 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (69)—.

X. BIBLIOGRAFÍA

- AJA FERNÁNDEZ, E., «La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución española», *DA*, nº 232-233 (1993).
- ALBERTI ROVIRA, E. «La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *DA*, nº. 230 (1992).
- ARCARONS SIMÓN, R., *Manual de Derecho Administrativo Turístico*, 2ª ed., Síntesis, Madrid, 1999.
- BLANQUER CRIADO, D., *Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- BLASCO IBÁÑEZ, A. «Sobre el concepto de competencias exclusivas», *REDA*, nº. 29 (1981).

(69) En la actualidad, tras la reforma acaecida en el año 2006, el art. 171 del nuevo Estatuto. Téngase en cuenta que dicho Estatuto de Autonomía está recurrido ante el TC y está pendiente de regulación.

- CALONGE VELÁZQUEZ, A., *El Turismo: Aspectos Institucionales y Actividad Administrativa*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 2000.
- CALVO CHARRO, M., «Conflictos positivos de competencias y pasividad en la transferencia de servicios», *REDA*, nº. 74 (1992).
- CARRASCO DURÁN, M., «Las competencias en la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: entre la norma y la realidad», *RVAP*, nº 76 (2006).
- CASTILLO BLANCO, F., «Artículo 148. Competencias de las Comunidades Autónomas», en ALZAGA VILLAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (2ª ed.), Edersa, Madrid, 1999.
- CEBALLOS MARTÍN, M^{ra}. M., *La regulación jurídica de los establecimientos hoteleros*, Marcial Pons, Madrid, 2002.
- CEBALLOS MARTÍN, M^{ra}. M. y PÉREZ GUERRA, R., «Reflexiones sobre el régimen jurídico-administrativo de las competencias en materia de turismo y de otros títulos que pueden incidir sobre el mismo», *Revista Internacional Papers de Turisme*, nº 19 (1995).
- «A vueltas sobre el régimen jurídico-administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: El ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma de Andalucía», *RAAP*, nº 27 (1996).
- «Aproximación evolutiva en la protección de los recursos naturales y culturales a través de la legislación turística», en la obra colectiva coordinada por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y DEL GUAYO CASTIELLA, I., *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Eduardo ROCA ROCA*, INAP-BOE, Madrid, 2002.
- CORCHERO, M., *Derecho del Turismo. Conceptos fundamentales*, Iustel, Madrid, 2008.
- CORCHERO, M. y SANDÍN MORA, L., *Introducción al Derecho Turístico de Extremadura*, Atelier, Barcelona, 2003.
- DE OTTO Y PARDO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1995.

- DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN, M. y MELGOSA ARCOS, F. J., «La ordenación del turismo en Castilla y León», en la obra colectiva coordinada por SOSA WAGNER, F., *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- DORREGO DE CARLOS, A., «Turismo», en AAVV, *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. IV, Cívitas, Madrid, 1995, pp. 6721-6729.
- ESCRIBANO COLLADO, P., «Artículo 13.17: Promoción y ordenación del turismo», en MUÑOZ MACHADO, S., (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, MAP-IEL, Madrid, 1987.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J., *Curso de Derecho Administrativo Turístico* (4 vols.), Editora Nacional, Madrid, vol. I y II, 1974, vol. III, 1977 y vol. IV, 1980.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., *Derecho Administrativo del Turismo* (3ª ed.), Marcial Pons, Madrid, 2005.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «EL sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *REVL*, núm. 201 (1979).
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Los conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sus reglas de fondo», dentro de la obra colectiva *El Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981.
- FUERTES SUARES, J. L., «Las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas», *RDP*, nº. 10 (1981).
- GALLARDO CASTILLO, Mª. J., «La ordenación jurídico-administrativa del turismo», *RAAP*, nº 25 (1996).
- «La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación», *DA*, nº 259-260 (2001).
- GAMERO CASADO, E., y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual Básico de Derecho Administrativo* (4ª edición), Tecnos, Madrid, 2007.
- GARCÉS SAN AGUSTÍN, A., «El turismo», en BERMEJO VERA, J. (Dir.), *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 5ª ed., ed. Cívitas, Madrid, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «La significación de las competencias exclusivas del Estado Autonómico». *REDC*, nº. 5 (1982).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Cívitas, Madrid, 1995.

- GARCÍA MACHO, R., y RECALDE CASTELLS, A. (Dirs.), *Lecciones de Derecho del Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I (Parte General), Tecnos, Madrid, 1994.
- GUILLÉN GALINDO, M. A., «La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad valenciana», en *Actas del I Congreso Universitario de Turismo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- GUAITA MARTORELL, A., *Derecho Administrativo Especial*, Librería General, Zaragoza, 1966, 1970.
- IZQUIERDO CARRASCO, M., «Marco general de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el nuevo Estatuto de Andalucía», en *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, AGUDO ZAMORA, M. (Coord.), Centro de Estudios Andaluces-Consejería de la Presidencia, Sevilla, 2007.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Cívitas, Madrid, 1987.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. (Dir.), *Derecho Público del Turismo*, Thomson-Aranzadi, Elcano, 2004.
- PÉREZ GUERRA, R., *El régimen jurídico-administrativo del turismo: organización y competencias*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, Almería, 1999.
- «Reflexiones sobre la ordenación legislativa de las Comunidades Autónomas en 1998», en *La actividad turística española en 1998*, ed. Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, Madrid, 1999.
- PÉREZ GUERRA, R. (Coord.); CEBALLOS MARTÍN, M^a. M., y ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, M^a. L., *Derecho de las actividades turísticas*, editorial Universidad Oberta de Cataluña, Barcelona, 2006.
- PÉREZ MONGUIÓ, J. M., «El régimen del turismo activo en España desde la perspectiva andaluza», en esta REVISTA, n^o 33, 2008.
- PÉREZ MORENO, A.; ESCRIBANO COLLADO, P.; RIVERO YSERN, J. L.; LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I.; MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., y LÓPEZ MENUDO, F., *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Instituto García Oviedo, 1981.

- RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M. M., «La ordenación jurídica del Turismo en Navarra», *RJN*, nº 35 (2003).
- RIVERO YSERN, J. L., «Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del turismo en Andalucía», *DA*, nº 259-260 (2001).
- ROCA ROCA, E. «Administración Pública y Turismo», *DA*, nº 259-260, (2001).
- «El turismo y el Estatuto de Autonomía de Andalucía», *RAAP*, número extraordinario, 2-vol. II (2003).
- ROCA ROCA, E.; CEBALLOS MARTÍN, M^º. M., y PÉREZ GUERRA, R., *La Regulación Jurídica del Turismo en España*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, Almería, 1998.
- ROCA ROCA, E.; CEBALLOS MARTÍN, M^º. M., y PÉREZ GUERRA, R., *Código de Turismo* (3^º ed.) (legislación y jurisprudencia), Thomson-Aranzadi, Elcano, 2007.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, «La distribución de competencias en materia de turismo», *DA*, nº 259-260 (2001).
- RUIZ DEL CASTILLO Y CATALÁN DE ODÓN, C., «Aspectos socio-legales y administrativos del turismo», *REVL*, nº 143 (1965).
- SALGADO CASTRO, A., «La distribución de competencias en materia de turismo», en esta REVISTA, nº 9 (1996).
- SOCIAS CAMACHO, J., «Evolución de la Legislación Turística en las Islas Baleares», en esta REVISTA, nº 13 (1998).
- TORNOS MAS, J., «Los Estatutos de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento jurídico español», *RAP*, nº. 91 (1980).
- TUDELA ARANDA, J., «Hacia un nuevo Régimen Jurídico del Turismo: La reciente Legislación Autonómica», *RVAP*, nº 45-I (1996).
- «Unas reflexiones dinámicas sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Derecho y Turismo*, MELGOSA ARCOS, F. J. (ed.), Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004.
- VILLALBA PÉREZ, F., «Aspectos constitucionales, legales y organizativos del turismo en Andalucía», *RAAP*, número extraordinario, 2-vol. II (2003).