

ADMINISTRACION PUBLICA Y TURISMO (*)

351:380.8

por

José Bermejo Vera

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. BREVE ANOTACION HISTORICA. — III. LOS PLANTEAMIENTOS «CENTRALIZADORES» Y «ECONOMICISTAS» DE LA LEGISLACION TURISTICA: 1. UNA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA «PEREGRINA» Y COMPLEJA. 2. DIVERSIDAD E INVARIABILIDAD DE LAS TÉCNICAS JURÍDICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL TURISMO.

I. INTRODUCCION

Hace pocos años, en el prólogo a la voluminosa obra de José FERNÁNDEZ ALVAREZ, afirmaba José Luis VILLAR PALASÍ que el turismo «es, más que un fenómeno jurídico, algo sociológico, econó-

(*) El presente trabajo reproduce, literalmente, el texto de la intervención oral en el acto de apertura del curso 1983-84 en la Escuela de Turismo Aragón, de Zaragoza, que tuvo lugar el día 30 de noviembre de 1983. Las características del centro docente que me acogió, y en especial, la amabilidad de su Director, don Alfonso FERNÁNDEZ LLAMAS, y del resto de profesores y alumnos de la Escuela, explican ciertas alusiones y «licencias», quizá poco vinculadas a la naturaleza científica de los trabajos de esta REVISTA. Confieso, no obstante, que he añadido algunas observaciones de fondo para paliar, en lo posible, las insuficiencias del texto originario.

Por otra parte, en esta nota final mencionaré algunos de los libros o trabajos que utilicé al preparar la intervención oral, incluyendo algunas referencias bibliográficas que he creído de utilidad para el lector.

La obra de José FERNÁNDEZ ALVAREZ es su *Curso de Derecho administrativo turístico*, dos tomos, Editora Nacional, Madrid, 1974. La alusión a la «antigüedad» de los movimientos de viajeros con objetivos diferentes a los laborales es lugar común en los

mico y político. Su regulación total supone estudiar desde el Derecho internacional hasta las Ordenanzas de Aduanas. Hay, en efecto, normas directamente conectadas al Turismo, pero son las menos y adolecen además de una doble dirección: proteger al turista y proteger a la industria turística, fines frecuentemente antagónicos».

No es mi propósito rebatir, en lo más mínimo, semejante observación si se conviene en que, por una parte, muy pocos fenómenos objeto de tratamiento jurídico escapan de aquellos condicionantes, y, por otra, que tal antagonismo hay que referirlo fundamentalmente a la etapa de «lanzamiento» de la legislación turística española, esto es, la década de los sesenta y el primer tercio de los setenta. Hay razones abundantes y cifras evidentes que demuestran la veracidad de aquella afirmación, lo que, por cierto, contrasta con la muy escasa atención normativa de nuestra época, como hemos de comprobar después. En esta breve intervención pretendo reflexionar sobre el fenómeno turístico desde una doble perspectiva, es decir, atendiendo a la exégesis de las normas promulgadas —y vigentes, en tanto no se alteren realmente los postulados que sirvieron de soporte a las mismas— y a los nuevos planteamientos sociopolíticos y jurídicos que, sin duda, van a condicionar la producción

comentaristas: «El camino de Santiago como fenómeno turístico medieval», título del trabajo de Luis MARIÑAS en la *Revista de Estudios Turísticos*, núm. 11, año 1966, puede servir de ejemplo. En relación con toda la primera parte del texto, es ilustrativa la ponencia de los profesores MARTÍN MATEO, MARTÍN-RETORTILLO y VILLAR PALASÍ, que, con el título *Aspectos jurídico-administrativos del turismo*, fue recogida en el volumen editado por el Ministerio de Información y Turismo, en Madrid, año 1970. Las citas sobre la organización «histórica» del turismo corresponden a Aurelio GUAITA: *Organización administrativa del turismo en España*, presentado como comunicación al VIII Coloquio Franco-Español de las Facultades de Derecho Pirenaicas (Montpellier, mayo de 1967) e incorporado a su importante *Curso de Derecho administrativo especial*, Ed. Librería General, Zaragoza, vol. 4, 2.ª ed., 1970, págs. 133 y sigs. La alusión a Manuel ROMÁN corresponde a su libro *Los límites del crecimiento económico en España (1959-1967)*, Ed. Ayuso, Madrid, 1972. Las citas a Manuel Jesús GONZÁLEZ son de su libro *La economía política del franquismo (1940-1970)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1979. Las palabras de Manuel FRAGA IRIBARNE están recogidas en su «Discurso de apertura de la I Asamblea Hispano-Luso-Americana-Filipina de Turismo», recogido en la revista *Estudios Turísticos*, núm. 10, año 1966, junto a las importantes «Conclusiones» de la Asamblea y comentarios que allí mismo aparecen. El libro de Joan CALS se titula *Turismo y política turística en España: una aproximación*, y está publicado por Editorial Ariel, Barcelona, 1974, con prólogo muy interesante de Amando DE MIGUEL, alguna de cuyas observaciones también recojo. Las referencias estadísticas son del libro de Joan CALS, y las últimas, del *Anuario Estadístico de España, 1983*, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 1983. La sentencia que transcribo parcialmente es de 15 de abril de 1966 (Sala 3.ª del Tribunal Supremo: Ponente, BOMBÍN NIETO). La referencia a MONTORO PUERTO es por su excelente «comunicación» al I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo, bajo el título *La Unión Turística del Pirineo*, y recogida en el volumen ya citado, págs. 147 y sigs. Sobre la interpretación del significado de las *competencias exclusivas*, me remito al

legislativa en el sector del turismo. Como en tantos otros ámbitos, en efecto, y aunque *relativizadas* por el orden de prioridades que la prudencia política aconseja y la realidad social exige, la incidencia del nuevo sistema constitucional y, en especial, la redistribución funcional o territorial de los poderes públicos, requieren cambios significativos en el Ordenamiento jurídico del Turismo o, cuando menos, obligan a reinterpretar el vigente a la luz de los nuevos principios. Me inclino a pensar, por lo que luego diré, que es más conveniente lo primero que lo segundo, anticipando, sin embargo, que no toda renovación normativa conduce, por sí misma, a resultados positivos si no se tienen en cuenta los defectos estructurales básicos que impidieron una correcta aplicación del entramado legislativo cuya reforma se estima aconsejable. Por otro lado, el propio título de este conjunto de reflexiones advierte sobre sus límites. Se trata, en efecto, de poner de relieve algunos aspectos interesantes de la actividad de la Administración pública ante el fenómeno turístico, dejando de lado la regulación jurídica que, aun referida al sector turístico como objeto específico, encaja perfectamente en el Ordenamiento jurídico privado. Otra cosa es, por supuesto, que las instituciones de éste sean inadecuadas para resolver los problemas planteados con ocasión del turismo, o que los reme-

libro de Santiago MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, volumen I, Editorial Civitas, Madrid, 1982, en especial en su capítulo V, págs. 323 y sigs., y a la bibliografía que recoge en págs. 469 y sigs. Puede verse también el mismo libro en su capítulo V, apartado VIII, págs. 379 y sigs., para la interpretación de la doctrina de la «naturaleza de las cosas», a que se alude en el texto. El libro de Ramón TAMAMES es la conocida *Introducción a la economía española*, Alianza Editorial, 7.ª edición, Madrid, 1972, y la cita del texto corresponde a la pág. 380. En relación al régimen jurídico del turismo en Italia, la bibliografía es abundantísima. Por toda ella, véanse los libros de Mario P. CHITI: *Profilo pubblico del turismo*, Giuffrè Ed., Milán, 1970, y Umberto FRAGOLA: *Nuovi studi sul turismo*, Editorial Jovene, Nápoles, 1972. Por cierto, que este último autor, al referirse a Tenerife, nos hace figurar entre los ejemplos de destrucción sistemática del paisaje (véase la alusión de la pág. 40 del libro citado). Me parece muy útil mencionar en esta breve nota bibliográfica un volumen que recoge las actas del 2.º Convenio Internacional sobre los *Problemas jurídicos, educativos y sociales del turismo* (celebrado en Ravena, Misano Adriatico y Riccione en octubre de 1967). El volumen está publicado por la Editorial Giuffrè, Milán, 1970. Las referencias a Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO corresponden a su *Prólogo* al libro de F. LÓPEZ RAMÓN sobre *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Bolonia-Zaragoza, 1980, prólogo que reproduce en su libro *Granos de arena*, Zaragoza, 1983, páginas 13 y sigs. La sentencia que resolvió el pleito de Playa de Aro contra Sitges es de 22 de mayo de 1967, y aparece mencionada en el citado *Curso* de A. GUAITA.

* * *

En el curso de la redacción de este trabajo fallecieron, en trágico accidente de carretera, ocurrido el 2 de enero de 1984, Alfonso PÉREZ GORDO, amigo y compañero (Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Zaragoza), y su hijo Alfonso. A ambos, como testimonio póstumo de afecto, les dedico estas modestas reflexiones.

dios procesales previstos por el Ordenamiento común no alcancen a satisfacer las exigencias que, dentro del fenómeno turístico, aparecen. Aquí voy a aludir, exclusivamente, a algunos problemas funcionales de las competencias administrativas en el sector turístico, más con un propósito descriptivo —no exento de glosa, en su caso— que *crítico* en la genuina acepción del término. Y ello, como es obvio, por razones de tiempo y espacio que cualquier oyente o lector comprenderá con suma facilidad, a la vista de los breves apuntes que ahora se exponen.

No voy a ocultar que la selección del tema en estos momentos tiene mucho que ver con la naturaleza del Centro docente que nos acoge, pero tampoco están ausentes ciertas razones «coyunturales» vinculadas con una visible actitud *abandonista*, voluntaria o forzada, que en cualquier caso muestra la acelerada recesión en una cuantificación económica del sector turístico. La rutinaria recepción millonaria de extranjeros en fases temporales concretas ha podido acostumbrar al observador de la evolución del fenómeno —aunque no al jurista, por lo que luego se dirá— a valorar éste, positiva o negativamente, haciendo del conformismo o de la complacencia una actitud; de la actitud, un hábito, y del hábito, un símbolo. Estos no son fácilmente aceptables en esta materia. Ni convence nuestra «leyenda negra», ni la imagen de una supuesta «España diferente» sirve para pervivir indefinidamente respecto de otras colectividades igualmente interesadas en salir de situaciones no menos críticas que la nuestra. Pero ¿tienen estos aspectos alguna relación con los planteamientos jurídicos del turismo?

II. BREVE ANOTACION HISTORICA

Para responder a esta pregunta conviene poner de relieve algunas ideas previas tan suficientemente conocidas como inevitablemente susceptibles de comentario.

Ya es sabido, en efecto, que el preámbulo de la Ley de 8 de julio de 1963, sobre *competencia en materia turística*, definiría el turismo como un «movimiento y estancia de personal fuera de su lugar habitual de trabajo o residencia, por motivos diferentes de los profesionales habituales en quien los realiza», para inmediatamente atribuir, como función privativa a la Administración pública —entonces representada por el Ministerio de Información y Tu-

rismo—, «la ordenación y coordinación del turismo y la de orientar y regular la información, propaganda, relaciones públicas, fomento y atracción del turismo, ya sean ejercidas dichas actividades por la Administración pública o por particulares» (art. 2.º). Todo ello, naturalmente, *sin perjuicio* de «otras competencias administrativas, laborales y sindicales legalmente reconocidas sobre materias específicas que guarden relación con el turismo», *de* las correspondientes a otras Administraciones (provinciales o municipales) y *de* «las relaciones jurídico-privadas que se establezcan por razón de las actividades turísticas» regidas por la legislación común a ellas aplicable (art. 6.º).

Esta norma legal se promulgaba con una cierta demora respecto a las necesidades crecientes del fenómeno turístico, pues doce años antes, por Decreto-ley de 19 de julio de 1951, se había creado el Ministerio de Información y Turismo, que, aun con una misión de claro dominio de la «Información» —en sus facetas de control de opiniones y fomento de la propaganda del sistema político vigente—, estaba encargado de la inspección, gestión, promoción y fomento de las actividades turísticas, entonces obviamente reducidas en calidad y en cantidad, pero ofreciendo serios indicios del comienzo del denominado *boom* turístico.

Porque, en efecto, el fenómeno turístico no es típico de nuestro tiempo. Todos los autores que han estudiado el tema coinciden en poner de relieve la «antigüedad» de los movimientos de viajeros con objetivos diferentes a los laborales. A escala mucho más reducida, como es obvio, la fama de las ciudades y sus fiestas o espectáculos, el prestigio de los monumentos o la atracción de lugares sagrados, la estancia en localidades con establecimientos de reposo e incluso las condiciones climatológicas de determinados lugares fueron siempre motivo de viajes y, en consecuencia, provocaron la promulgación de disposiciones específicas con fines de fomento, policía o de índole asistencial. MARTÍN MATEO, MARTÍN-RETORTILLO y VILLAR PALASÍ, en su espléndida ponencia dedicada al turismo en el I Congreso italo-español de profesores de Derecho administrativo, celebrado en Sevilla en 1966, relatan y comentan las más destacadas regulaciones que, desde el siglo XIII, afectan a los movimientos turísticos. Siendo ésta, la del tiempo, una denominación indiscutiblemente contemporánea, no hay razones serias para desdeñar la trascendencia de aquellas normas ni para negar que, precisamente en nuestro país, existió un complejo funcional —aunque, quizá, *no or-*

ganizado— de relativa importancia para la actividad turística. Los autores citados recuerdan las leyes de 1480 y 1500, por ejemplo, referentes a la *tasa* de precios y a la ordenación de «menores ventas en favor de la mejora de la acogida y aposento de caminantes y extranjeros». Que estas y otras normas constituyan o no un precedente serio del Ordenamiento jurídico del turismo puede parecer ahora irrelevante. La evolución, por otra parte, de la normativa estudiada en la ya aludida ponencia muestra sencillamente la preocupación de los poderes públicos por *el viajero*, basada en razones de seguridad, salud, higiene y, en general, de disciplina colectiva. Es posible que las razones económicas estuvieran latentes, pero su reconocimiento explícito no aparece hasta los comienzos del siglo actual, vinculado ya sin reservas a la más característica nota de la *extranjería*. En este sentido parece revelador el preámbulo del Real Decreto de 6 de octubre de 1905, cuya cita, que no pasó inadvertida para los mencionados autores, resulta obligada:

«Entre los medios eficaces que las Naciones emplean para mantener su riqueza en creciente desarrollo... hay que poner en primer término... una balanza de pagos favorable, en la cual los ingresos sean mayores que los gastos. Estos ingresos tienen varias fuentes, siendo una de ellas la creciente afición a viajar, de la que Suiza e Italia, que han favorecido esta corriente de excursionistas extranjeros, obtienen ingresos...»

Y tras aludir a Suiza e Italia como ejemplos de «Naciones favorecidas» en el intercambio de recursos monetarios, concluía la exposición de motivos con estos argumentos:

«Análogas condiciones que esos países reúne España, así por su topografía y clima cuanto por los monumentos artísticos y por la riqueza de recuerdos históricos, y, sin embargo, estas excursiones de extranjeros no han logrado la debida importancia, a causa, sin duda, de incurias y apatías lamentables, hijas de nuestro carácter nacional; y ante la falta de iniciativa privada el Estado se cree en el deber de dar ejemplo y estimular a todos en la tarea patriótica de fomentar tales excursiones».

El complejo funcional ya existente con anterioridad, según hemos notado, y el hecho de que la Administración «se percata de la capta-

ción de ingresos» que puede suponer el turismo, provocan la inevitable aparición de un núcleo orgánico —en 1905, la Comisión Nacional para el Fomento del Turismo; en 1911, la Comisión Regia; en 1928, el Patronato Nacional de Turismo; en 1951, el Ministerio de Información y Turismo—, núcleo orgánico que no comporta en absoluto la desaparición de otras organizaciones dotadas de competencias en el sector turístico, aunque sí asume un papel preponderante en el fomento cuantitativo del fenómeno.

En efecto, los datos estadísticos disponibles son reveladores de la intensificación del fenómeno turístico a partir de los años cincuenta. Poco después de finalizar la segunda guerra mundial afluyeron a España cerca del medio millón de *visitantes extranjeros*, creciendo vertiginosamente desde entonces. En 1960, por ejemplo, se contabilizaron alrededor de seis millones, que, según los cuadros de cómputo económico, supusieron unos ingresos cercanos a los 300 millones de dólares USA. En 1970, las cifras eran ya sencillamente impresionantes: más de 24 millones de visitantes extranjeros produjeron para España alrededor de 700 millones de dólares. Y en 1982, unos 42 millones de visitantes, con un saldo favorable de 6.100 millones de dólares. Algún autor, como Manuel ROMÁN, no dudó en calificar el fenómeno como de «revolución turística», pues es bien conocido el poderoso impulso dinamizador que la sociedad española recibió a través del turismo desde los años cincuenta. Como recordó Manuel Jesús GONZÁLEZ, a ello contribuyó decisivamente el Plan de estabilización, pero los principales responsables de nuestra ventajosa situación turística fueron también la expansión europea, las rentas derivadas de la proximidad inmediata a una civilización de ocio floreciente, la capacidad de respuesta de nuestra infraestructura y la disminución de obstáculos burocráticos.

III. LOS PLANTEAMIENTOS «CENTRALIZADORES» Y «ECONOMICISTAS» DE LA LEGISLACION TURISTICA

La respuesta de los poderes públicos ante este fenómeno económico es indiscutiblemente de contenido *economicista*, al margen de cualesquiera declaraciones más o menos oficiales y programáticas. En este sentido, las palabras de Manuel FRAGA IRIBARNE, durante su etapa ministerial —brillante, sin duda, en cuanto a resultados cuantitativos, como revelan las cifras anteriores—, no pueden aceptarse

sino como manifestación de ornato y propaganda, típica de la «euforia turística»:

«Es preciso reconocer, como mérito del turismo, el haber permitido a una masa, cada vez mayor, de europeos el conocimiento directo de la realidad española, muy diferente de las imágenes tendenciosas con que la representaban en sus propias patrias una gran parte de los órganos de opinión...».

Palabras éstas que no son nada extrañas en el contexto de la época y para quien, como el brillante profesor de Derecho político, «la libertad sólo es una en la hermosa palabra a cuyo amparo se cometieron tantos crímenes y que en verdad se traduce para el hombre real en libertades tangibles: en primer lugar, en las libertades primarias que nos permiten vivir en paz, elegir nuestro modo de ser, proteger nuestro hogar, educar a nuestros hijos, ejercer una profesión y *disfrutar de un descanso bien ganado...*».

El contenido *economicista* apuntado no es en sí mismo merecedor de crítica negativa, por cierto. Para demostrarlo basta ahora una remisión a las agudas observaciones que al respecto formuló Joan CALS en un excelente libro publicado en 1974. El efecto multiplicador del gasto turístico y el papel decisivo del turismo en la corrección de los desequilibrios de la balanza de pagos son —a juicio del autor citado— dos hechos que apuntalan la consideración del sector turístico como «clave» dentro de la economía española. El problema real arranca del enfoque *exclusivamente* economicista —insisto, pese a declaraciones o programas que aseveren lo contrario—, que, por una parte, puede provocar desequilibrios notables en otros sectores productivos, eliminación o sustitución de actividades económicas aparentemente menos rentables y, en último término, generación de inversiones de muy escaso futuro y consistencia. Por otra parte, y como señala Amando DE MIGUEL en el prólogo al libro de Joan CALS, el *economicismo* triunfalista puede llevar implícito «el hecho de considerar el saldo de divisas turísticas como una cifra en la que lo positivo es que los extranjeros entren en el país y no salgan los nacionales», cuando, por el contrario, «a partir de un cierto nivel económico, lo positivo para un país es que vengan ciudadanos de otros países, pero, sobre todo, que los propios nacionales viajen al extranjero», porque «el drenaje de divisas no significa de modo necesario un derroche económico, sino un enriquecimiento de la población, un aumento del bienestar social». Es, en

suma, otra visión «económica» del problema, que conduce a la conclusión de que lo interesante para «una contabilidad social (y, por tanto, verdaderamente económica) sería la suma de entradas y salidas de dinero por motivos turísticos, en el sentido más amplio de viajes de personas por cualquier motivo (negocios, reuniones profesionales, ocio, estudios, etc.)».

No es éste, como ya se dejó apuntado, el criterio inspirador de la legislación turística que, globalmente, comentamos. Basta recordar la definición de la exposición motivadora de la Ley de 1963 y, sobre todo, el espíritu que se desprende de ésta y del resto de las normas dictadas para su desarrollo. La insistencia en el cómputo estadístico y valoración de los turistas extranjeros, así como la práctica muy bien conocida en el desarrollo de la actividad turística española, ponen de relieve los principios de vinculación entre la extranjería y la economía, como aspectos indisolubles del fenómeno turístico.

Por último, y para lo que nos interesa en esta breve reflexión, habida cuenta de lo dicho, no parece extraño que la progresiva intervención de la Administración pública sobre el turismo suponga en realidad una *centralización* o tendencia a la concentración de decisiones. En este sentido recogeré la opinión de los profesores VILLAR, MARTÍN-RETORTILLO y MARTÍN MATEO en la *ponencia* ya citada:

«La consecuencia ha sido la de que al pasar a considerar lo turístico como una función pública, la Administración ha significado un otorgamiento preferente a los órganos del Estado, en lugar de utilizar las instancias locales. En el orden periférico, se ha potenciado la importancia de las Delegaciones provinciales del Ministerio de Información y Turismo, y se superponen así a los órganos locales...».

En efecto, la asunción por la Administración estatal de competencias en materia turística no es, considerada en sí misma, digna de crítica negativa. Pero la situación real de las Corporaciones locales, pese a la existencia de normas de cobertura suficientes —la legislación urbanística, comercial, o la «general» del Régimen local—, induce a pensar en el típico y tópico *vaciado* competencial, tantas veces observado. Superponer una instancia estatal a las municipales y provinciales equivale, pura y simplemente, a negar la capacidad y adecuación de éstas para la gestión turística, sobre todo

porque, como no es difícil imaginar, las *competencias gestoras* —fomento, control de precios y calidades, orientación de la información y propaganda, ejecución de infraestructura, protección y defensa del paisaje y medio ambiente, conservación de monumentos y lugares artísticos e históricos, organización de actividades festivas, etc.— son más importantes que las legislativas propiamente dichas. En este supuesto específico, la cobertura normativa de los artículos 101 y 243, entre otros, de la Ley de Régimen local quedaba sencillamente difuminada por el proceso estatalizador iniciado en los años sesenta.

Hasta tal punto fue así que cuando, por citar un ejemplo, el Ayuntamiento de Benidorm (Alicante) impugnó el Reglamento de 23 de diciembre de 1964, que desarrollaba la Ley de 28 de diciembre de 1963 sobre centros y zonas de interés turístico nacional, entendiendo que la citada norma reglamentaria infringía la ley por sustracción indebida a los Municipios de competencias sobre licencias de obras y construcciones, el Tribunal Supremo rechazó su recurso a través de una curiosa argumentación —y no entro ahora en el fondo de la cuestión— como la siguiente, que no me resisto a transcribir:

«... Que el Ministerio de Información y Turismo al propulsar esta *actividad nacional* en forma tan extraordinaria, *atrayendo a nuestra Nación millones de extranjeros*, no lo ha hecho por generación espontánea, ni por el celo de algunas Corporaciones municipales o provinciales, sino a base de *una concepción del problema perfectamente estudiado, desarrollando una actividad propagandística nacional e internacional casi perfecta*, concediendo beneficios para el fomento de esta actividad de muy diversas clases y *gastando cantidades de dinero exorbitantes*; y *todo este plan, coronado por el éxito*, no puede quedar a la decisión de *las Corporaciones locales*, las cuales, *no por mala fe, sino simplemente por falta de gusto artístico*, puedan dar al traste con toda la organización tan meticulosamente elaborada, poniendo en riesgo de fracaso una actividad de tal importancia como esta del turismo, reputada hoy como la primera fuente de riqueza de la Nación, y por eso el legislador reserva al Ministerio de Información y Turismo la facultad de que en esas normas de interés turístico otorgue las licencias y autorizaciones...».

Aunque hoy nos produce cierto asombro la utilización de argumentos tan poco consistentes desde una perspectiva jurídica, la sentencia revela esa constante de subordinación de tantas cosas ante el fenómeno de la masiva afluencia de visitantes extranjeros. Se trataba del «turismo a cualquier precio» —como lo calificó, en su día, algún autor— que ha dejado huellas imborrables, especialmente en nuestras costas. Con cierta ironía comentaba Amando DE MIGUEL:

«Hay mucha gente que no sabe en realidad dónde está la ciudad de vacaciones; 'sólo sabe que llegó allí en avión', pero sin percatarse bien de la cultura en que aterrizó. Sólo así se explican algunas disonancias culturales en los *souvenirs*: los sombreros mexicanos que se venden en España a los turistas norteamericanos, los mismos productos 'exóticos' que se expenden en todas las *free-shops* de los aeropuertos internacionales, etc.».

Pues bien, parece que esa actitud, por cierto, no era compartida en sus planteamientos por otros miembros del Gobierno. En otro considerando de la sentencia citada, se refleja el sentir de quienes defendían la tesis «municipalista»:

«Que las objeciones que los diferentes Ministerios puedan hacer al anteproyecto del Decreto impugnado, sólo revela la minuciosidad con que los órganos administrativos superiores estudian estos problemas, pero no tienen más valor que el anecdótico, puesto que resaltan todas las cuestiones planteadas; con lo aprobado se confecciona el verdadero proyecto de Decreto, el cual se eleva a dictamen del Consejo de Estado, y con los reparos que este organismo establezca, es aprobado en Consejo de Ministros pasando a ser Decreto; y no es válido, ni siquiera como argumento, invocar el hecho de que un Ministerio pudo oponer reparos al anteproyecto proponiendo que la competencia para otorgar las autorizaciones y licencias continuase como hasta entonces, siendo de las Corporaciones locales, porque al desestimarlos y desaparecer en el proyecto, y la subsiguiente aprobación del proyecto en Consejo de Ministros, revelan que *hubo razón técnica, económica o de cualquier otra índole* que lo hiciera necesario...».

Al margen de las curiosas —y sorprendentes— citas, que no es nuestro propósito glosar retroactivamente, parece claro el propó-

sito de la legislación turística de la época, cuyos planteamientos se perpetúan en el tiempo presente. Sobre los problemas que ello puede provocar a la hora de interpretar el sentido y objetivos de la intervención de las Administraciones públicas en el sector turístico hablaremos luego.

Tal vez sería superfluo el comentario exegético de la «legislación turística» cuando, desde la perspectiva del nuevo planteamiento constitucional, se auguran importantes cambios de orientación derivados de la propia alteración del sistema competencial en materia de *turismo*. Sin embargo, y dada la finalidad de la presente intervención, vale la pena sintetizar los contenidos de aquélla para detectar los puntos clave de la cobertura normativa de la actividad administrativa en el sector turístico. Advierto que el esfuerzo de sistematización y síntesis no compensa la «riqueza» de la producción normativa en el turismo, aunque sí revela los matices *economicistas* ya apuntados y el predominio casi excluyente de la *extranjería* en el tratamiento de las condiciones de las personas afectadas por aquélla. La legislación turística española, en suma, puede ser analizada desde las siguientes vertientes:

1. UNA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA «PEREGRINA» Y COMPLEJA

En efecto, y abreviando, desde el viejo Ministerio de Fomento, las competencias administrativas en el turismo pasaron a la Presidencia del Consejo de Ministros, luego a un organismo autónomo, después al Ministerio del Interior, más tarde al Ministerio de Información y Turismo, donde, a sugerencia del Banco Mundial, se creó una Subsecretaría específica. Más adelante, la competencia turística pasó al Ministerio de Comercio —reorganización de 1977 y 1978— y, a partir de la disposición adicional primera del Real Decreto de 3 de octubre de 1980, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, organizado como Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones por el Real Decreto de 6 de marzo de 1981. La Ley de 16 de agosto de 1983 ha *rebajado* el rango de la Secretaría de Estado de Turismo al de *Secretaría General*. En el orden periférico subsisten las ahora denominadas —Orden ministerial de 12 de agosto de 1982— Jefaturas Provinciales de Turismo, dentro del organigrama de los órganos desconcentrados del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Como dato curioso señalaré que no coinciden las categorías asignadas a los órganos periféricos compe-

tentes en materia de transportes y comunicaciones con las atribuidas —en la misma capital de Provincia— a los competentes en materia de turismo. Zaragoza, nuestra capital, pertenece a la categoría B como Jefatura Provincial de Transportes Terrestres, y a la C como Jefatura Provincial de Turismo, dentro de la Dirección Provincial del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. (Para completar el cuadro orgánico habría que mencionar la suprimida Comisión Interministerial de Turismo; el Instituto Español de Turismo; la Administración Turística Española; la Empresa Nacional de Turismo; la Comisión Mixta de Vigilancia de Agencias de Viaje; el organismo «Exposiciones, Congresos y Convenciones de España»; los Centros de Iniciativas Turísticas, y la Comisión de Acción Turística), que fue constituida a través de una *Orden comunicada* (no publicada en el *BOE*) de 17 de julio de 1970, con el no confesado propósito de «concordar» los diversos centros orgánicos dotados de competencia turística (estaba integrada, entre otros miembros, por el entonces Subsecretario, Director General de Empresas y Actividades Turísticas, Director del entonces Instituto de Estudios Turísticos y Director de la Administración Turística Española).

Un caso singular —y aparte— lo constituye la Unión Turística del Pirineo, experiencia orgánica novedosa y respetuosa con las competencias turísticas locales, que analizó en su día MONTORO PUERTO.

La nueva estructuración política y jurídica del Estado, tras la Constitución Española de 1978, ofrece un nuevo panorama orgánico. El artículo 148, 1.º, 18, permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de «promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial», lo que, en efecto, todas han hecho a través de sus Estatutos de Autonomía y con el carácter de *exclusividad* competencial. Así, los Estatutos de Autonomía de Cataluña (art. 9, 12), País Vasco (art. 10, 36) y de la Comunidad Valenciana (art. 31, 12), que atribuyen la competencia exclusiva en materia de *turismo*, sin hacer alusión restrictiva alguna respecto al ámbito territorial o en relación a la función de promoción y ordenación. De signo contrario son los Estatutos autonómicos, entre otros muchos, de Asturias (art. 10, 1.º, ñ), Cantabria (art. 22, 16) y Aragón (artículo 35, 1.º, 17), que respetan literalmente las condiciones del artículo 148, 1.º, 18, de la Constitución, en lo que se refiere a las funciones y al ámbito territorial. El Estatuto de Andalucía recoge

como competencia exclusiva la «promoción y ordenación del turismo», sin específica mención al ámbito territorial (art. 13, 17). Finalmente, otro bloque de Estatutos, como el de Galicia y el de Canarias (arts. 31, 21, y 29, 14, respectivamente), apuran la restricción «territorial» al especificar que la competencia de promoción y ordenación del turismo corresponde, con carácter exclusivo, *dentro de la Comunidad* (en el caso gallego) o *en el Archipiélago* (en el supuesto canario).

La glosa detenida y sistemática del significado, alcance y límites de estos preceptos estatutarios nos llevaría demasiado lejos, pues *el turismo* no aparece relacionado entre las materias de competencia exclusiva del Estado, y el punto de referencia de la *exclusividad* competencial, cualquiera que sea la opinión que se mantenga —y, como es conocido, existen muchas y variadas—, parece centrarse en la relación dual Estado-Comunidad Autónoma y no en la de otros centros orgánicos autónomos. Diré, sin embargo, que las competencias en materia de turismo ya han sido efectivamente transferidas a la mayoría de las Comunidades Autónomas. En algunos casos, como Cataluña, se produce el traspaso funcional «sin otras limitaciones que las facultades reservadas al Estado en la Constitución» (véase, por ejemplo, el Real Decreto de 15 de octubre de 1982, publicado en el *BOE* de 25 de noviembre del mismo año), que parece constituir una fórmula sumamente generosa o escasamente restrictiva para el ejercicio competencial del turismo por parte de la Comunidad Autónoma catalana. En otros supuestos, como Galicia, las restricciones a la eventual exclusividad de la competencia turística se basan en la «reserva al Estado (de) la competencia exclusiva sobre relaciones internacionales, comercio exterior, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales y estadística para fines estatales» (véase Real Decreto de 24 de julio de 1982, publicado en el *BOE* de 29 de septiembre del mismo año). En todos ellos, no obstante, se observa una delimitación competencial concreta, que parece responder más a razones *extraconstitucionales* —permítaseme la impropiedad del término— que a una hermenéutica cuidadosamente jurídica y consecuente con el planteamiento de la distribución material.

En lo que se refiere a Aragón, por ejemplo, el Real Decreto de 26 de enero de 1979 recoge una distribución competencial que, a mi juicio, no se corresponde perfectamente con la material. Un dato

significativo y muy reciente puedo aportar ahora para demostrarlo. En la norma de *traspaso a Cantabria de funciones y servicios del Estado en materia de turismo* (Real Decreto de 26 de octubre de 1983 —BOE del 14 de diciembre—, que rectifica al de 24 de julio de 1982) figura un Anexo I, cuyo apartado A) recoge la siguiente argumentación:

«... a la vista de las valoraciones definitivas de las funciones y servicios de turismo que se transfieren a las Comunidades Autónomas con carácter general, y *considerando que el turismo, por su propia naturaleza, exige una cierta homogeneidad de tratamiento para todo el Estado...*».

El cambio más significativo es el que se refiere a las competencias de «ejecución en Cantabria de la legislación sobre relaciones jurídicas entre turistas y empresarios turísticos, y de éstos entre sí por causa de sus negocios turísticos...», así como a la de «ejecución de la normativa básica en materia de homologación de la oferta turística...» (que se extendía a «la aprobación de las disposiciones de desarrollo de aquélla»). Ambas competencias han desaparecido en el citado Real Decreto porque, sin duda, podían afectar a la «homogeneidad de tratamiento para todo el Estado» que, «por su propia naturaleza» exige el turismo. La doctrina de la *naturaleza de las cosas* se ha impuesto razonablemente en este caso, pero, por otra parte, no puede dejar de cuestionarse desde la más estricta perspectiva jurídico-constitucional. ¿Hay o no posibilidad de *efectiva descentralización política* en la materia de turismo? La pregunta queda por ahora en el aire. Pero sin pretender en este momento ahondar en el análisis, lo que parece evidente es que si —como dice Ramón TAMAMES— «el turismo es un caso especial de exportación sin desplazamiento de bienes y servicios», algunos de los cuales son indesplazables (carreteras, ferrocarriles, servicios hoteleros) por su propia naturaleza, y que si, en sentido específico, «se entiende por turismo el realizado dentro de cada país por los residentes fuera del mismo», pocas, muy pocas *acciones o actividades turísticas* —salvedad hecha de las estrictamente *internas* y, por ello, contradictorias con el significado propio del turismo— van a quedar a disposición real y efectiva de las Comunidades Autónomas. La calificación, por ejemplo, de *Municipios de preferente uso turístico* otorgada por Decreto de 20 de abril de 1981 de la Presidencia de la Junta de Andalucía, en base a la

regulación establecida por el Decreto de 9 de agosto de 1974 y la Orden ministerial de 13 de junio de 1980, ¿ha de entenderse referida estrictamente al turismo interior andaluz o, por contra, como dispone la regulación citada, vale con carácter general? Aun contando con la segunda interpretación —que es la correcta—, ¿qué capacidad real de incidencia en el *turismo* tiene esa declaración, absolutamente condicionada por una norma previa de la Administración estatal?

Por otro lado, finalmente, se encuentra la competencia propia de los Municipios y Provincias, además de su organización específica. La *autonomía* de unos y otras se halla reconocida y garantizada en la Constitución. He aquí un problema adicional a los ya expuestos con anterioridad, sobre cuyas soluciones tampoco parece posible pronunciarse en este trabajo. No cabe duda, sin embargo, de que la legislación *general* del Régimen local, que ha de promulgarse en desarrollo de los artículos 137, 140, 141 y 149, 1.º, 18, de la Constitución, habrá de contemplar las competencias mínimas de Municipios y Provincias en las diferentes materias, algunas de las cuales —y siguiendo la línea tradicional en nuestro Ordenamiento, como en el de otros muchos países— enlazará directamente con el reconocido papel desempeñado por los Entes locales en lo relativo a la actividad turística. La reproducción del carácter concurrencial de las competencias públicas en el turismo no va a ser fácilmente evitable, como no lo fue en 1963 al promulgarse la Ley de 8 de julio sobre competencia en materia turística, cuyo artículo 6.º hacía expresa salvedad de «la de los demás órganos de la Administración... provincial o local a quienes por razón de la materia corresponda». Cabe, sin embargo, un desapoderamiento tácito de los Municipios y Provincias —al modo italiano— respecto de las competencias directas en el sector turístico, lo cual es posible a la vista de la distribución competencial realizada en los artículos 148, 1.º, 18, de la Constitución y los ya citados preceptos contenidos en los diferentes Estatutos autonómicos.

En este sentido conviene recordar que el Tribunal Constitucional, desde la primera de sus sentencias de «inconstitucionalidad» —la de 2 de febrero de 1981, sobre determinados preceptos de la Ley de Régimen local y otras—, viene manteniendo una tesis meticulosamente respetuosa con los principios autonómicos que para Municipios y Provincias establece la Constitución de 1978. No obstante lo cual, la delimitación de la autonomía local, como es bien sabido, no se produce directamente en el texto constitucional, sino por referencia —y salvas las alusiones al principio electivo de los órganos

de gobierno local, al núcleo mismo de la organización y a la plenitud de su personalidad jurídica— a la «gestión de sus respectivos intereses». Por ello, y como desde aquella importante sentencia ha venido reiterando el Tribunal Constitucional, «es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de Entes, de acuerdo con la Constitución», tarea que, *en relación a cada materia, no es fácil* —según expresión propia del Alto Tribunal— y dificulta enormemente la distribución competencial sobre la correspondiente materia en función de los intereses propios y peculiares de cada Entidad administrativa.

Si se tiene en cuenta, por lo demás, que la distribución material que efectúan la Constitución y los Estatutos de Autonomía no significa *necesariamente* —y ésta es otra contundente afirmación de nuestro Tribunal Constitucional, bien lógica, por otra parte— que las Corporaciones locales carezcan de competencia alguna en relación a las materias que, por disposición constitucional o estatutaria, corresponden a las Comunidades Autónomas, podemos imaginar cómo el problema adicional, a que se hacía referencia más arriba, no sólo no ha desaparecido, sino que se ha agravado a consecuencia de la apuntada indeterminación funcional.

La temprana sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 insinuaba ya que «la autonomía garantizada por la Constitución quedaría afectada en los supuestos en que la decisión correspondiente a la gestión de los intereses respectivos fuera objeto de un control de oportunidad, de forma tal que la toma de la decisión viniera a compartirse por otra Administración», de modo que «las consideraciones anteriores sobre el concepto constitucional de autonomía y los límites de los controles no se ven afectadas por el hecho de que se haya producido la transferencia de determinadas competencias en relación con la materia que aquí interesa». En definitiva, pretendía decirse, como después se ha confirmado en posteriores sentencias del mismo Tribunal, que la atribución de una materia a las Comunidades Autónomas —en nuestro caso, *el turismo*— no significa, respecto a las competencias características de la autonomía de las Corporaciones locales, otra cosa que las funciones anteriormente ejercidas por la Administración del Estado en relación con los Entes locales, corresponderán en adelante a las respectivas Comunidades Autónomas.

Volvemos, pues, al punto de partida y concluimos que la delimitación funcional y orgánica, operada en el bloque constitucional a pro-

pósito del turismo, no va a ser demasiado fácil. Por supuesto, el problema se agudiza desde otros puntos de vista, alguno de los cuales expongo a continuación.

2. DIVERSIDAD E INVARIABILIDAD DE LAS TÉCNICAS JURÍDICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL TURISMO

El tinte «desarrollista» de la acción administrativa en el sector turístico ha caracterizado la diversidad e invariabilidad de las técnicas de intervención. Muy sintéticamente me referiré a los bloques de actividad que la legislación dispuso en la materia.

Por un lado, la *actividad de planificación* trataba de ordenar y clasificar los territorios susceptibles de utilización turística, entendida ésta en un sentido demasiado estrecho. Bajo la cobertura de la Ley de 28 de diciembre de 1963, algunas áreas geográficas obtenían la calificación de Centros o Zonas de Interés Turístico por sus «condiciones especiales para la atracción y retención del turismo» (artículo 2.º de la Ley). La norma de referencia fue promulgada —y no es trivial la alusión— el mismo día en que se aprobó el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social, poniendo de moda la técnica de potenciamiento de determinadas áreas territoriales, al estilo de los polos o polígonos de promoción y desarrollo industrial. La «planificación» —observada *a posteriori*— se realizó sin una programación previa, obedeciendo, en una buena medida, a directrices políticas o de coyuntura económica. Una buena prueba del carácter unívoco en la comprensión del fenómeno turístico la constituye esa exclusión de las áreas de los cascos urbanos, a que se refiere el apartado 3.º del artículo 2.º de la Ley de 28 de diciembre de 1963. En efecto, la calificación como «Centro de Interés Turístico» no puede ser otorgada a las «áreas incluidas en los cascos urbanos», salvo que, por circunstancias topográficas o geográficas, apareciesen claramente delimitadas o se tratase de conjuntos monumentales, sectores históricos o artísticos.

De otro lado, la aprobación de los Planes correspondía a los órganos de la Administración central, hurtando a las Corporaciones locales la posibilidad de defensa de sus intereses peculiares y desconociendo con gran frecuencia los mismos. La planificación turística chocó —y, a veces, violentamente— con la *urbanística*, que en la Ley

del Suelo de 12 de mayo de 1956 se concibió con carácter de generalidad y para evitar situaciones singulares de ingrato recuerdo. Finalmente, los *efectos* de las declaraciones o calificaciones de interés turístico, en general, conectaban muy directamente —y podría decirse que exclusivamente— con el conjunto de *beneficios* a obtener por los inversores particulares, promotores y gestores de las construcciones y servicios de titularidad privada. En estas condiciones, las generosas reducciones tributarias o bonificaciones en aranceles aduaneros, las muy especiales cláusulas de amortización, las preferencias en el otorgamiento del crédito oficial, además de los derechos prioritarios y privativos en el uso y disfrute de bienes de carácter público, se pueden contemplar como un «baile de ceros y millones, tan enriquecedor de bolsillos minoritarios» —según gráfica expresión de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO—, más que como una programación y planificación de la «acción turística». Digo esto porque la *legislación de la década de los sesenta* (véanse, al respecto y como muestra, los arts. 17 al 30 de la Ley de 28 de diciembre, ya citada, así como los correspondientes de su Reglamento, aprobado por Decreto de 23 de diciembre de 1964), si bien previó los *supuestos de incumplimiento* de los compromisos contraídos por los beneficiarios, dejó en la penumbra las responsabilidades de aquéllos. Un ejemplo curioso: cuando las obras, instalaciones, servicios y actividades desarrolladas al amparo o como consecuencia de los «Planes» turísticos se *realizasen defectuosamente* (lo que significaba, según una Orden ministerial de 1 de febrero de 1968, que la calidad o característica de la obra o instalación no se adecuaba a los proyectos), las sanciones aplicables —por cierto, no especificadas— solamente podrían imponerse «en caso de dolo» (art. 98, 2.º, del Reglamento).

El control adecuado distaba mucho de ser, por otra parte, riguroso. No se tiene noticia exacta de las comprobaciones de esos visibles desgarros del paisaje que tan negativamente incidieron en los «usos, formas de vida, entramado urbano», etc., por lo que prescindo ahora de mayores comentarios. Sin embargo, algunos años después hubo de «corregirse» la tendencia, a través de la formulación de ciertos objetivos contenidos en el Decreto de 9 de agosto de 1974 sobre «medidas de ordenación de la oferta turística». Entre otras muchas medidas, el Decreto encomendaba al Ministerio de Información y Turismo «equilibrar el ritmo de nuevas construcciones e instalaciones turísticas al del desarrollo de la infraestructura del terri-

torio», así como «condicionar las construcciones o instalaciones para que no produzcan deterioro del medio ambiente ni degraden la adecuada utilización de los alicientes motivadores del turismo» (art. 1.º del Decreto 2482/1974, de 9 de agosto).

En realidad, las novedades introducidas por el mencionado Decreto eran escasas. La declaración de «territorios de preferente uso turístico», que correspondía al Gobierno, pretendía canalizar las ayudas y beneficios hacia los lugares rentables. De ahí que se «potenciasen las estructuras empresariales» (art. 5.º) a través de las figuras de los complejos turísticos, agrupaciones empresariales turísticas de objeto determinado y las redes o cadenas de alojamientos o de servicios turísticos. Sin que se advierta mejora de las contrapartidas, el crédito hotelero, las subvenciones directas de los Presupuestos Generales del Estado y las fórmulas de acción concertada supusieron una nueva inyección de fondos públicos a la iniciativa privada.

La actividad de fomento y estímulo de la iniciativa privada, indiscriminada en cuantía y calidad, vino a ser, pues, la compensación de la acción planificadora y ordenancista a la que debía someterse aquélla. Además de los generosos beneficios de que se ha hecho mención, el crédito oficial y el específicamente hotelero —este último, a partir del primer Plan de Modernización Hotelera de 1974 (el segundo y tercer Plan se aprobaron en 1976 y 1979)— trataban de potenciar las inversiones privadas en el sector turístico. Recuérdese, no obstante, que el equilibrio en el ritmo de nuevas construcciones y la garantía contra el deterioro ecológico eran condiciones para el ejercicio de las competencias del Ministerio de Información y Turismo, que debía cuidar y atender con carácter preferente. Pues bien, no creo haya exageración en las palabras, que reproduzco, de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO:

«... la Administración del turismo, la reciente, la que ha marcado su impronta a la actualidad, sin miramientos, sin sensibilidad para con unos valores históricos, folklóricos —en el sentido originario— o ciudadanos, sucumbiendo sin desgarrros a unas pautas crematísticas bien identificables y tan minoritarias —la fábula de la gallina de los huevos de oro—, canalizaba con gran intensidad energías y, por ofrecer ahora sólo una muestra clara, contribuía a sembrar de inhóspitos bloques.

de apartamentos —injustificables, desarraigados, demoletores y agresivos...— lo que hasta entonces habían sido costas o paisajes paradisíacos o, al menos, con esa tradicional belleza peculiar y propia, tan envidiable y tan buscable, por ende...».

Otras medidas de «fomento», de carácter diferente, son las calificaciones de *fiestas de interés turístico*, curiosa manifestación del convencionalismo o del capricho de la Administración de turno. La Orden ministerial de 29 de enero de 1979, que regula las condiciones de concesión de este título honorífico, derogó las anteriores regulaciones (Ordenes ministeriales de 30 de septiembre de 1964 y 1 de marzo de 1968) y dividió en tres categorías (interés turístico internacional, nacional e interés turístico sin más) las fiestas o acontecimientos que se celebren en España y que ofrezcan una importancia real desde el punto de vista turístico. La calificación y correspondiente concesión del título honorífico se concede atendiendo a su «originalidad, afluencia de visitantes, tradición popular y calidad de los actos que se celebran» (art. 7.º de la Orden ministerial citada), y se revoca «si perdieron la importancia y atractivo que las motivaron» (art. 8.º). La declaración es requisito para la obtención de subvenciones y ello, naturalmente, provoca frecuentes disputas entre Municipios, como el que inició el de Playa de Aro contra el de Sitges (ambos de Cataluña) porque a este último se le otorgó la denominación festiva de Playa de Oro.

El convencionalismo es, en estos casos, un gran riesgo. Por lo que se refiere a nuestra Región, y en la última relación que conozco, publicada en enero de 1980, no figura dentro de las consideradas «fiestas de interés turístico internacional» ninguna de Aragón. Entre las de carácter nacional, sólo figuran las del Pilar de Zaragoza, y en el resto, solamente las de Graus y Jaca (ambas de Huesca). Ningún Municipio, por tanto, de Teruel y Zaragoza ha sido merecedor de la calificación honorífica por faltarle, al parecer, el atractivo turístico en el plano de los festejos.

El panorama del fomento y estímulo se completa con toda una serie de premios (Vega-Inclán, que recuerda al marqués que ostentó la titularidad de la vieja Comisaría Regia del Turismo; fotografía turística, embellecimiento y mejora de pueblos, caballo de oro, gastronomía, etc.), todos ellos nacionales. Hace unos meses,

por Real Decreto de 27 de julio, se ha establecido un nuevo y curioso estímulo para resaltar la calidad de los establecimientos hoteleros: la «recomendación de calidad», que otorga el derecho a utilizar un distintivo especial, calificación concedida —sin reglas fijas— por la Secretaría General de Turismo.

Al aludir a la *actividad ordenadora* de la Administración turística, debe recordarse el Estatuto ordenador de Empresas y Actividades Turísticas Privadas, aprobado por Decreto de 14 de enero de 1965, reiteradamente modificado y completado por disposiciones posteriores. Las empresas de hostelería, albergues, apartamentos vacacionales, agencias de viaje, restaurantes y *campings* se encuentran sometidos al requisito de la autorización administrativa y otras condiciones que no hace al caso tratar. En todo este sector la *ordenación* ha sido inferior a la prevista y continuamente flexibilizada. Joan CALS, en el libro ya citado, se refería a las clasificaciones, fórmulas de inspección, autorizaciones de apertura o cierre, aplicación de sanciones, etc., como un signo de «improvisación y actuación a corto plazo», como «pinceladas de *grandeur*», como «instrumentalización del sector turístico», todos ellos rasgos caracterizadores, en suma, de la acción administrativa en materia de turismo. Las recientes normas sobre planificación de *campings* (Real Decreto de 27 de agosto de 1982), apartamentos y viviendas vacacionales (Real Decreto de 15 de octubre de 1982) y clasificación de establecimientos hoteleros (Real Decreto de 15 de junio de 1983) parecen inspiradas en idénticos principios y han sido ya objeto de severas críticas por suponer un signo de continuismo poco acorde con las nuevas necesidades de un sector tan imprescindible para la economía de nuestro país, sometido, además, a las exigencias de una creciente competitividad internacional.

Precisamente sobre este tema quisiera destacar, para finalizar, algo importante. La actividad turística de carácter internacional ha sido muy poco selectiva y, desde luego, insuficiente. La supresión de pasaportes y visados y las convenciones de carácter bilateral o multilateral no han desplegado toda su potencialidad, aunque debe dejarse constancia del reconocimiento internacional de la «experiencia y competencia de España en materia turística», como se destaca en el Acuerdo de la Organización Mundial del Turismo de 19 de mayo de 1977. Los últimos Tratados bilaterales de coopera-

ción turística, suscritos con Argentina e Italia en 1978 y 1983 —por cierto, en fechas inmediatamente posteriores a la celebración de los campeonatos mundiales de fútbol en los que aquellos países triunfaron (y no se piense en la improvisación o acción coyuntural)—, parecen apuntar unos puntos de vista novedosos respecto a ordenaciones anteriores. En el Convenio con Italia se afirma que el turismo debe entenderse como «fenómeno a desarrollar en los dos sentidos» —aportación realmente nueva y de la que quizá no están convencidas ninguna de las altas partes contratantes—, y se prevé «el sostenimiento y promoción de acciones dirigidas hacia la defensa ecológica del Mediterráneo». Sean en buena hora llegadas estas acciones, que han de obligar a la alteración de postulados internos, al menos por lo que a nosotros respecta.

No obstante, debo también advertir del riesgo que supone la identificación entre el turismo y las relaciones internacionales, aspecto que conduciría inexorablemente al *vaciamiento competencial* de las Comunidades Autónomas y, por ende, a la reproducción de planteamientos de desequilibrio, irracionalidad e ineficacia. En un proyecto de programa plurianual, para el período 1984-86, de la Secretaría General del Turismo (de la Administración del Estado), figura una propuesta de inversión de más de veintiún mil millones de pesetas, distribuidos entre la acción de promoción (12.623 millones), inversiones directas (7.742 millones) y construcción y equipamiento de la red de Paradores del Estado (2.663 millones). La cifra es respetable y, sin duda, debe canalizarse a través de las Comunidades Autónomas, si se pretende superar viejos planteamientos y se desea cumplir con las exigencias constitucionales, según los razonamientos expuestos hasta aquí. El fenómeno turístico no puede basarse sólo en construcciones, clima favorable o baratura de estancias; por contra, las acciones *localizadas* por razones geográficas, monumentales, paisajísticas, educativas, festivas o de comunicación e intercambio social y cultural. En este terreno, la actividad de las Corporaciones autónomas —Comunidades, Municipios, Provincias— ha de ser realmente estimulada, a través del reconocimiento y respeto formal y material de sus competencias en el turismo.

Tal vez así —y ya termino— podemos recuperar la España que inspiró las bellas palabras de George BORROW, uno de nuestros más

ilustres visitantes extranjeros, que anduvo por nuestro país el siglo pasado difundiendo la Biblia:

«Siento por España una admiración ardiente: es el país más espléndido del mundo; probablemente, el más fértil, y, con toda seguridad, el de clima más hermoso...»