

CAPÍTULO 1

Distribución de competencias
en materia de turismo por
niveles territoriales de la
Administración en España

1.1. El turismo como materia multidimensional, multidisciplinar y transversal

Para realizar un diagnóstico de las competencias en materia de turismo en nuestro país, hay que tener en cuenta varios aspectos fundamentales:

- El modelo de la organización político-administrativa del Estado español se caracteriza por sostener una estructura descentralizada, en relación con la distribución de competencias o funciones de la Administración Pública al mantener diferentes niveles de administración (Rodríguez-Arana, 2008).
- El ámbito competencial es un marco que limita, aunque también legitima, la actuación de las administraciones, es decir, aquel que determina su capacidad política.
- El turismo es una actividad que tiene un marcado carácter transversal y multidisciplinar, por ello, y tal y como advierten algunos autores, la Administración del Estado puede intervenir sobre el turismo, sin asumir competencias propias de las CCAA¹ (Salgado-Castro, 1997).
- La industria turística es uno de los pilares económicos más importantes del mundo. Podríamos considerarla como “la gallina de los huevos de oro del siglo XXI” y España no es una excepción. En cifras, por ejemplo, el turismo español recibió más de 75 millones de turistas en 2016 (Fernández, 2017), un 10,1% del PIB español (INE, 2021). Este crecimiento económico supone recibir pingües beneficios por la actividad turística, pero implica unos problemas vinculados a varios niveles entre ellos las pugnas de poder por gestionar dicha actividad o actividades interrelacionadas² y la ausencia de cooperación entre las administraciones.

¹ En la sentencia del Tribunal Constitucional 75/1989, de 21 de abril de 1989, el abogado del Estado argumenta con base al artículo 149.1.13 de CE la necesidad de un tratamiento global de la promoción de la actividad turística a razón del interés general, la “competencia subvencional” que se deriva de la autonomía financiera del Estado y la competencia estatal para establecer las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

² España, segundo país del mundo en la recepción de visitantes, tercero en el mundo en bienes declarados Patrimonio de la Humanidad por la Unesco y número uno en el ranking mundial de competitividad turística.

1.2. Distribución de las competencias en materia turística y su marco normativo

La distribución de competencias en nuestro país se distribuye en diferentes niveles administrativos:

La Administración central: El artículo 148.1.18 de la Constitución advierte que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de promoción y ordenación del turismo en su territorio, y que pueden ser titulares a nivel total de las funciones y potestades públicas concernientes al turismo, ello implica, que la Administración Central, es decir el Estado, no tiene competencia directa en dicha materia. No obstante, y a pesar de todo lo antedicho, en el artículo 149.1 de la Constitución se atribuyen al Estado competencias que pueden afectar o influir en asuntos importantes relativos al turismo como las relaciones internacionales, el comercio exterior, las bases y coordinación de la actividad económica, la promoción y la comercialización del turismo en el extranjero o la obtención de títulos académicos y profesionales.

Es por ello, tal y como se remarcaba anteriormente, el carácter transversal y multidisciplinar de la actividad ya que en dicha actividad intervienen múltiples factores que la afectan y, por eso, no puede ser considerada con una única dimensión. Este hecho origina que en la mayoría de las situaciones, sea difícil una coordinación entre los distintos niveles administrativos (Arcarons-Simón, 1999). Por lo tanto, aunque el Estado no se reserva ninguna competencia en exclusiva en esta materia, no hay que cometer el error de pensar que dicha materia está totalmente exenta de la intervención del Estado (Blanquer-Criado, 1999).

El Estado aún “entiende” el turismo dentro de una organización administrativa con competencias compartidas y no exclusivas. Por ello, por otras razones, y quizás para una mayor visibilidad administrativa, crea la Secretaria de Estado de Turismo (bajo la dependencia del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio) como el organismo responsable de llevar a cabo las competencias relacionadas con el turismo del país como: desarrollar y ejecutar políticas turísticas de Estado, establecer relaciones turísticas institucionales de corte internacional y la cooperación turística internacional en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores. Para ello, la Secretaria de Estado de Turismo es auxiliada por tres entes esenciales: el organismo autónomo TURESPAÑA (Instituto de Turismo de España) y las entidades públicas SEGITUR y la Sociedad Estatal Paradores de Turismo de España. Todos ellos recogidos en Real Decreto 998/2018, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

La Administración autonómica: El artículo 148.1 CE se limita a posibilitar la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas. Indica que “las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:” entre ellas las de materia turística. Concretamente la competencia turística se articula en el art. 148.1.18 CE que establece como competencia de las CCAA la “promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial” tanto en promoción como sobre la disciplina y la sanción turística. Por lo tanto, la ordenación del turismo se trata de una competencia exclusiva, normativa y de ejecución como se ratificó y se señaló en la sentencia del Tribunal Constitucional 125/1984 (Melgosa-Arcos, 2003). Por consiguiente, es este el ente autonómico el que tiene total capacidad para ordenar todo lo referente al fomento de la actividad turística dentro de su territorio. A continuación, se toma Cataluña, Castellde, como ejemplo al objeto de estudio.

En el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 en el artículo 171 se regula la materia de turismo donde se advierte que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en dicha materia. Concretamente, en art.171 sección f se establece la fijación de los criterios, regulación, condiciones y control de ayudas públicas y promoción del turismo. El departamento competente en materia de turismo es el Departamento de Empresa y Conocimiento (Decreto 316/2016, de 8 de noviembre), y dicho departamento comprende además otros ámbitos como: comercio, consumo, empresa, energía y minas, industria, seguridad industrial y universidad e investigación. El órgano del Departamento de Empresa y Conocimiento competente en materia turística en Cataluña es la Agencia Catalana de Turismo (ATC) y que según el Decreto 192/2008 de 9 de diciembre, en su artículo 2, la ATC tiene como objetivo primordial y cito textualmente “promocionar Cataluña como una destinación turística de referencia internacional de acuerdo con su diversidad, su calidad y su rentabilidad social y económica”. Para ello, se tiene que acoger al marco normativo que estipula la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña, la cual tiene como objeto regular la ordenación y la promoción del turismo. En atención a lo cual, se deduce en una primera dimensión que la competencia estatal en materia turística es residual y las Comunidades Autónomas son las verdaderas artesanas del turismo en nuestro país.

La Administración local: en los artículos 137 y 140 de la Constitución se refleja la atribución de competencias a los municipios como resultado directo del reconocimiento de su autonomía para gestionar sus propios intereses. La Ley de Bases de Régimen Local 7/1985 otorga en el artículo 25.2.m a los municipios la posibilidad de promocionar la cultura y los equipamientos culturales fruto de esa “autonomía para gestionar sus

intereses” En consecuencia, algunas de esas actuaciones que son competencia de la Administración local, de los ayuntamientos de municipios, afectan directamente o indirectamente al turismo como son algunas que se recogen en el artículo 26 (el alumbrado, el alcantarillado, la limpieza viaria, la recogida de residuos...). *Ergo*, las competencias principales de los municipios españoles quedan recogidas en los artículos 25 al 28 de la antedicha ley, aunque realiza una única diferenciación en el conjunto de servicios obligatorios al estructurarlo por tramos de población. Por otro lado, la mencionada ley también faculta a través del artículo 30 a las comunidades autónomas para conferir regímenes municipales especiales como “municipio turístico” cuando ocurren determinadas circunstancias como podría ser un dominio de actividades turísticas en el municipio. Dicha declaración al municipio le confiere ciertos de derechos, principalmente de oxígeno financiero, pero también muchos compromisos y obligaciones que cumplir.

En este caso el municipio turístico de Catelldefels se ve regulado por el capítulo III artículos del 18 al 22 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña. En él recaen funciones tales como:

- Una política de promoción de los recursos turísticos.
- Fomento de actividades turísticas.
- Infraestructura turística de carácter local
- La información turística.
- Protección y protección de los recursos y bienes declarados de interés cultural.
- Otorgar licencias municipales relacionadas con empresas de turismo.
- Potestad inspectora y sancionadora.

Otra entidad son las diputaciones provinciales, podríamos definirlas como los órganos de gobiernos de las provincias, es decir, entidades territoriales constituidas por la agrupación de municipios. En el artículo 71 de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña se establecen sus competencias principales como: coordinación del fomento y promoción de la actividad de los municipios, la promoción de los recursos turísticos de la provincia y la asistencia, el asesoramiento y la cooperación económica y técnica a los municipios. Resultan interesantes sus competencias en el fomento de la imagen turística de los municipios y de la promoción de las marcas turísticas.

Hay que tener en cuenta que, el impacto del turismo recae en un ámbito territorial y esto no tiene que ver con la distribución de competencias que se articula a nivel constitucional. Por lo tanto, es conveniente señalar también que, aunque desde la administración local

(ayuntamientos y diputaciones provinciales) no se pueden dictar normativas que regulen la materia turística de su ámbito territorial, sí que pueden incidir o influir en dicha materia a través de la normativa en organizar la oferta turística mediante los controles que el municipio impone sobre los establecimientos, la sanidad, la seguridad, la construcción... (Font-Urgell, 2002).

Como resumen del marco normativo a nivel local, podríamos señalar que los entes locales, en este caso concernientes a Castelldefels, están regulados por La Constitución Española, por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y por el texto refundido de Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

En conclusión a todo lo anterior, hay que tener en cuenta lo que apunta López Palomeque, el poder político se nutre en el transcurso de los años de instrumentos para adaptar las administraciones públicas a las necesidades que se originan por el desarrollo del turismo en cada uno de los territorios. Mediante éstos, formaliza lo que se denomina “política turística” que se materializa en diversos modelos administrativos y organizativos del turismo (López-Palomeque, 1998).

1.3. Críticas: Disfunciones, solapamientos o duplicidades

El contexto:

El mantener un estado descentralizado con "mini Estados" que reproducen la estructura del Gobierno central es un peaje importante, “un elefante blanco”, que implica una reflexión profunda. El contexto es desolador, por un lado tenemos una voluntad de las autonomías de calcar a entes estatales, y por el otro, un inexacto marco legal de la descentralización de competencias que no ha marcado con nitidez meridiana los límites entre el Estado y las autonomías y que ha sido terreno abonado para gestar solapamientos, duplicidades y disfunciones.

Las consecuencias directas:

La duplicidad de competencias supone, principalmente, la pérdida de recursos económicos, humanos, temporales...en definitiva, una gran pérdida de efectividad y eficiencia. Además, pone en evidencia las disfunciones que se originan por un sistema descentralizado demasiado permisivo e inexacto y un solapamiento de competencias. Esto no es más que un lastre que imposibilita evolucionar, al tener un agujero de gasto público enorme. Desgraciadamente, el interés por unificar o eliminar organismos solo

surge en épocas de crisis porque, no hay que olvidar, que eliminar niveles también implica eliminar “feudos” de poder político.

Las cifras no “mienten”, más de un 1.500 millones de euros se dedican anualmente para mantener estructuras duplicadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En el caso concreto del turismo, la materia que nos atañe, la promoción turística se ejerce por duplicado gestionada por el Estado, las autonomías, las diputaciones provinciales, los ayuntamientos y hasta, incluso, por comarcas. La Fundación Progreso y Democracia cifró en 32.300 millones de euros el gasto producido de mantener las duplicidades y redundancias entre las administraciones, en especial, entre los ayuntamientos y las Comunidades Autónomas. Este despilfarro sin parangón de “más es menos” ha sido la tónica hasta la llegada de la crisis económica donde el periodo de “austeridad” supuso una reflexión profunda sobre la duplicidad. En el punto de mira están las diputaciones provinciales que manejan un presupuesto total de 6000 millones de euros (Pérez-Guerra *et al.*, 2013).

En Cataluña y en nuestro caso en Castelldefels, vemos claramente que en los artículos 67 (comunidad autónoma), 68 (municipio) y 71 (provincia) de la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña se establecen competencias en materia turística en especial en el apartado de promoción turística duplicadas.

CATALUÑA	Artículo 67 Comunidad Autónoma	Artículo 68 Municipio	Artículo 71 Provincia
Promoción turística triplicada	67.a El desarrollo y la ejecución de las medidas de ordenación y promoción del turismo determinadas en la presente Ley 67.c La promoción y la protección de la imagen de Cataluña como marca	68.a La promoción y la protección de los recursos turísticos de interés municipal	71.a La promoción de las marcas turísticas de su ámbito territorial
Declaración de recursos turísticos duplicada	67.e Declaración de los recursos turísticos esenciales	68.b La declaración de los recursos turísticos de interés local	
Función de inspección duplicada	67.g El ejercicio de las potestades administrativas de planificación, programación, fomento, inspección y sanción	68.e El ejercicio de la función inspectora sobre las actividades turísticas que se lleven a cabo dentro de su término municipal [...] y el ejercicio de la potestad sancionadora sobre este mismo ámbito	

Tabla 1: Diagnóstico de algunas competencias solapadas a varios niveles administrativos. Elaboración propia.