

REFLEXIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE TURISMO Y DE OTROS TÍTULOS QUE PUEDEN INCIDIR SOBRE EL MISMO*

M.^a MATILDE CEBALLOS MARTÍN
RAÚL PÉREZ GUERRA
(UNIVERSIDAD DE ALMERÍA)

M.^a MATILDE CEBALLOS MARTÍN
UNIVERSIDAD DE GRANADA
BECARIA DE INVESTIGACIÓN DEL MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO
(HOMOLOGADA M. E. C.) DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,
FACULTAD DE DERECHO.

RAÚL PÉREZ GUERRA
UNIVERSIDAD DE ALMERÍA
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO. ÁREA DERECHO ADMINISTRATIVO.
BECARIO DE INVESTIGACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

PAPERS DE TURISME 19, pp. 55-90, 1995 R E S U M E N

T HIS RESEARCH STUDY HAS PRETEND TO GIVE A concrete vision about the subject of the competencies in tourism, analyzing how the Autonomous Communities in Spain have assumed the competencies in tourism in an exclusive way and the participation of the local entities in this process.

Moreover, given that tourism is an inter and multi-discipline science, authors have find in their research incidence of many other sciences, but the paper only deals specifically with: the Regulation of the Territory and the Urban Planning, the Environment and the Evaluation of the Environmental Impact and finally, the National Heritage, all this in relation with the tourism phenomenon.

A LO LARGO DE ESTE ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN se ha tratado, por un lado, de dar una visión muy concreta de un tema nada desdeñable como son las competencias turísticas, analizando cómo las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia turística de manera «exclusiva» y cómo han participado en ello los Entes Locales. Además, por otro lado, al ser el turismo una ciencia inter y multidisciplinar nos hemos encontrado con la incidencia que sobre la misma ejercen otras muchas, como son: la Ordenación del Territorio y el Planeamiento Urbanístico; el Medio Ambiente y la Evaluación del Impacto Ambiental; los Bienes Patrimoniales del Estado y el Patrimonio Nacional; todo ello puesto en relación con el fenómeno turístico.

REFLEXIONES SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE TURISMO Y DE OTROS TÍTULOS QUE PUEDEN INCIDIR SOBRE EL MISMO

M.^a MATILDE CEBALLOS MARTÍN
RAÚL PÉREZ GUERRA
(UNIVERSIDAD DE ALMERÍA)

1. INTRODUCCIÓN

LA IMPORTANCIA CUALITATIVA Y CUANTITATIVA DEL fenómeno turístico se traduce, en primer lugar, en toda una serie de datos particularmente reveladores: El turismo es la primera fuerza económica de España; para el presente año 1996 se espera la llegada de 64 millones de visitantes, teniendo en cuenta que, en la actualidad, la población española alcanza la cifra de 40 millones de habitantes; el turismo representa algo más del 8 por 100 del P.I.B.; España como país turístico recibe casi el 9 por 100 del movimiento turístico mundial. En especial, durante el año 1994, la Comunidad Autónoma de Cataluña ocupó el primer lugar como destino turístico de turistas extranjeros, seguida de Baleares, Valencia, Andalucía, Canarias y Madrid, asimismo, la Comunidad Valenciana fue la que más turistas nacionales recibió durante 1994, seguida de Andalucía, Cataluña y Castilla y León. En segundo lugar, se traduce también, en la incidencia de aquél sobre los más diversos ámbitos, socio-lógico, económico, cultural, administrativo, etc.

De forma paulatina se ha producido un curioso fenómeno en el asentamiento geográfico de la población española, generándose un efecto centrífugo, en virtud del cual ha crecido la localización en el litoral, pero la incidencia se incrementa notoriamente porque tienden a asentarse en la franja costera, tanto los ciudadanos españoles como los extranjeros que

nos visitan, pues las condiciones climáticas, orográficas, etc., de nuestra costa favorece, tanto el establecimiento de la población permanente, como del turismo —interno o externo— cuyas estancias se van prolongando en determinadas zonas, para convertirse en estable, suponiendo el turismo un fenómeno que afecta a la totalidad del territorio nacional, y aunque tiene una especial relevancia el turismo que se dirige hacia las zonas costeras españolas, existe otra parte, que comienza a ser estimable, que se dirige al interior por razones culturales, estéticas, históricas, etc., y se cuentan cada vez más personas interesadas en conocer las zonas interiores, originándose un importante movimiento turístico hacia el campo —turismo rural— o hacia las zonas especialmente protegidas por sus valores naturales, ambientales, etc.

Así pues el movimiento de masas de población que genera el turismo, genera una multiplicidad de situaciones y de problemas que han de ser contemplados por el ordenamiento jurídico, pero no se produce una regulación unitaria y uniforme, sino que se producen una pluralidad de normas sectoriales que contemplan supuestos y realidades diversas, como son el medio ambiente, costas, aguas, planificación urbanística, comunicaciones, transportes, etc., de forma que todos estos ordenamientos inciden sobre el fenómeno turístico desde sus respectivos ámbitos.

De otra parte, la organización político-administrativa plural, ha dado lugar a la existencia de tres ámbitos competenciales:

- Estado.
- Comunidades Autónomas.
- Administración Local.

La multiplicidad de normas y la pluralidad de administraciones públicas con títulos competenciales sobre el turismo dará lugar a una dispersión competencial en la materia, produciéndose una pluriconcurrencia de competencias, sobre una pluralidad de materias y sectores que han generado en la realidad distintas fricciones, como veremos a continuación, como consecuencia de la dificultad de coordinar y relacionar materias dispares sobre las que ejercen competencias diversas las distintas administraciones públicas.

Para facilitar la exposición tomaremos al fenómeno turístico y su normativa, como línea conductora, examinando la forma en que le afectan las normas reguladoras de los ámbitos o sectores antes señalados.

2. LA CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE TURISMO Y DE OTROS TÍTULOS COMPETENCIALES QUE PUEDEN INCIDIR SOBRE EL MISMO

La competencia en materia de turismo aparece recogida en el artículo 148, 1, 18.^a de la Constitución Española que expresa que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. Ello quiere decir que las Comunidades Autónomas pueden ser titulares de la totalidad de las funciones y potestades públicas en relación con la materia de turismo: dictan las normas y las ejecutan.

La materia de turismo es, pues, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, por lo que el Estado no es titular de ninguna competencia directa sobre el mismo (STC 125/1984, de 20 de diciembre. F. J. 1.^o). No obstante, el artículo 149, 1, de la Norma Fundamental atribuye al Estado la titularidad de diversas competencias que, en mayor o menor medida, pueden incidir sobre la materia turística, provocando problemas de delimitación competencial y llegando, incluso, a originar conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En primer lugar, los títulos competenciales estatales que inciden directamente sobre el turismo son:

- Comercio exterior (1).
- Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (2).
- Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (3).

En segundo lugar, existen otros títulos competenciales que inciden indirectamente en la materia turística:

- Medio Ambiente, Costas y Urbanismo.
- Nacionalidad, inmigración, extranjería.
- Relaciones internacionales.
- Divisas y cambio de monedas.
- Marina mercante y abanderamiento de buques.
- Transportes y Comunicaciones, etc.

De todo ello se deduce, que si bien la atribución competencial al Estado se produce directamente *ex constitutione*, esta atribución a las Comunidades Autónomas no se produce del mismo modo sino en un momento posterior, mediante la asunción de las competencias concretas por cada Comunidad Autónoma en sus respectivos Estatutos de Autonomía «*atribución estatutaria*»; pero tampoco ha de olvidarse la posibilidad de que la referida atribución sea llevada a cabo por leyes estatales (artículo 150 de la Constitución) «*atribución extraestatutaria*».

En relación con la materia de turismo, ambos tipos de atribución competencial operan de la siguiente forma:

2.1. Atribución estatutaria

Como ya se sabe, los Estatutos son la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, reconocidos y amparados por el Estado como parte integrante del ordenamiento jurídico. Desde el punto de vista que nos interesa todo Estatuto ha de contener la relación de materias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencia, y el nivel de potestades y funciones públicas asumido por la Comunidad Autónoma a cada una de ellas.

Pues bien, la conclusión que se desprende de esta idea es 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 sanción de dichas competencias en los respectivos Estatutos de Autonomía.

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 —en virtud del art. 148, 1, 18.^a C. E.— desde el mismo momento de su constitución y sin que haya que distinguir la vía de acceso a la autonomía que hayan seguido, además tampoco procede diferenciar funciones normativas —básicas o no— y ejecutivas, pues todas les corresponden en su totalidad.

Con lo cual, para explicar cómo han interpretado el artículo 148, 1, 18.^a C. E., es necesario analizar los distintos contenidos que sobre la materia turística se contemplan en los respectivos Estatutos de Autonomía. Éstos, ordenados cronológicamente atendiendo a su fecha de promulgación, son los que a continuación siguen:

a) País Vasco, «*Título I. De las competencias del País Vasco. Artículo 10.36: La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ... Turismo y deporte, ocio y esparcimiento*» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, BOE de 22 de diciembre).

b) Cataluña, «*Título II. De las competencias de Cataluña. Artículo 9.12: La Generalitat de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... Turismo*» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, BOE de 22 de diciembre).

c) Galicia, «*Título II. De las competencias de Galicia. Artículo 27.21: En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias: ... La promoción y la ordenación del turismo dentro de la Comunidad*» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, BOE de 28 de abril).

d) Andalucía, «*Título I. De las competencias de la Comunidad Autónoma. Artículo 13.17: La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... Promoción y ordenación del turismo*» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, BOE de 11 de enero de 1982).

e) Principado de Asturias, «*Título I. De las competencias de Asturias. Artículo diez. Uno. ñ): El Principado de Asturias tiene la competencia exclusiva en las materias siguientes: ... Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre).

f) Cantabria, «*Título II. De las competencias de Cantabria. Artículo 22.16: La Comunidad Autónoma de Cantabria tiene competencia exclusiva en las materias siguientes: ... Promoción y ordenación del turismo, en su ámbito territorial*» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, BOE de 11 de enero, modificados por la Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, corrección de errores de 15 de abril, sobre reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria).

g) La Rioja, «*Título I, Capítulo I. De las competencias de La Rioja. Artículo 8.º Uno. quince: Es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de La Rioja: ... La promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, BOE de 19 de julio, modificados por la Ley Orgánica 3/1994, de 14 de marzo, BOE de 25 de marzo, sobre reforma del Estatuto de Autonomía para La Rioja).

h) Murcia, «*Título I. De las competencias de la Comunidad de Murcia. Artículo diez. Uno. n): La Comunidad Autónoma de Murcia tiene competencia exclusiva en: ... La promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, BOE de 19 de junio, modificados por la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región Murciana).

i) Comunidad Valenciana, «*Título III, Capítulo I. De las competencias de la Comunidad Valenciana. Artículo 31. Doce: La Generalidad Valenciana tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... Turismo*» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, BOE de 7 de julio, modificados por la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana).

j) Aragón, «Título II. De las competencias de Aragón. Artículo 35. Uno. 17: La Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia exclusiva en materia de: ... Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, BOE de 16 de agosto, modificados por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón).

k) Castilla-La Mancha, «Título IV. De las competencias de la Comunidad de Castilla-La Mancha. Artículo 31. Uno. ñ: La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha tiene competencia exclusiva en materia de: ... Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial» (Vid. Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, BOE de 16 de agosto, modificados por la Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, corrección de errores de 15 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha).

l) Islas Canarias, «Título II. De las competencias de Baleares. Artículo 29. Catorce: La Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ... Promoción y ordenación del turismo en el archipiélago» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, BOE de 16 de agosto).

m) Navarra, «Título II, Capítulo III. De las competencias de Navarra. Artículo 44. Trece: Navarra tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, BOE de 16 de agosto).

n) Extremadura, «Título I. De las competencias de Extremadura. Artículo 7.17: La Comunidad Autónoma de Extremadura tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... Promoción y ordenación del turismo en el ámbito de la Comunidad» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, BOE de 26 de febrero, modificados por la Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura).

ñ) Islas Baleares, «Título II. De las competencias de Baleares. Artículo 10.9: Baleares tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Fomento y promoción del turismo, ordenación del turismo,

ordenación del turismo en su ámbito territorial» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, BOE de 1 de marzo, modificados por la Ley Orgánica 9/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, corrección de errores de 15 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares).

o) Comunidad de Madrid, «Título II. De las competencias de la Comunidad de Madrid. Artículo 26.16: Corresponde a la Comunidad de Madrid la plenitud de la función legislativa en las siguientes materias: ... Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, BOE de 1 de marzo, modificados por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, corrección de errores de 15 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía para la Comunidad de Madrid).

p) Castilla y León, «Título II. De las competencias de la Comunidad. Artículo 26.15: Corresponde a la Comunidad de Castilla y León la competencia absoluta sobre las siguientes materias, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución: Promoción y ordenación del turismo en el ámbito de la Comunidad» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, BOE de 2 de marzo, modificados por la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, BOE de 25 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

q) Ceuta, «Título II. Competencias de la Ciudad. Artículo 21.16: La ciudad de Ceuta ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan, con el alcance previsto en el apartado 2 de este artículo: ... Promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, BOE de 14 de marzo).

r) Melilla, «Título II. Competencias de la Ciudad. Artículo 21.16: La ciudad de Melilla ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan, con el alcance previsto en el apartado 2 de este artículo: ... Promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial» (Estatutos aprobados en virtud de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, BOE de 14 de marzo).

Tras la lectura de los diferentes artículos, se puede llegar a todo un conjunto de conclusiones sobre cómo se ha producido la traslación del artículo 148, 1, 18.^a de la C. E. 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.

2.2. Atribución extraestatutaria

Es necesario apuntar que la determinación de las competencias puede producirse también a través de los mecanismos previstos en el citado artículo 150 de la Constitución: es decir, leyes estatales que atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas.

Estos mecanismos pueden ampliar dichas competencias —supuesto de las Leyes Marco y de las Leyes de Transferencia o Delegación (artículo 150, 1 y 2 C. E.)— o, por el contrario, pueden restringir o condicionar el ejercicio de las mismas —caso de las Leyes de Armonización (artículo 150, 3 C. E.)—. Ahora bien, fácilmente puede vislumbrarse la irrelevancia de esta atribución en relación con la materia turística en concreto, máxime si se tiene en cuenta que tanto las Leyes Marco, como las Leyes Orgánicas de Transferencia o Delegación, se refieren única y exclusivamente a competencias relativas a materias de titularidad estatal, y por ende dichos mecanismos atribuidos de competencia no pueden ser aplicados en el ámbito de las competencias turísticas, cuya titularidad corresponde a las Comunidades Autónomas.

Por el contrario, y partiendo de la regulación constitucional, resulta apreciable el hecho de 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. En este sentido el Estado, con objeto de armonizar la disparidad nor-

mativa de las Comunidades Autónomas, puede dictar una Ley de Armonización en aquella materia; posibilidad esta con un límite impuesto constitucionalmente, esto es, que el interés general exija tal armonización. Téngase en cuenta que pueden producirse regulaciones distintas en las 19 Comunidades Autónomas que han asumido competencia exclusiva sobre Turismo, por lo que habrá que articular necesariamente medios de coordinación de ellas, para establecer niveles similares, siendo de considerar la posibilidad de las «*competencias sectoriales*».

3. LOS REALES DECRETOS DE TRANSFERENCIA EN MATERIA TURÍSTICA

Los Reales Decretos de Transferencia (4) a las Comunidades Autónomas son normas aprobadas previo el correspondiente acuerdo de la Comisión Mixta y cuya función es especificar los medios humanos, materiales (5) y financieros necesarios para que las Comunidades Autónomas puedan ejercitar las competencias que han asumido en sus respectivos Estatutos.

Por lo que atañe a la materia de turismo, los Reales Decretos de Transferencia a las Comunidades Autónomas son:

a) País Vasco:

- Real Decreto 2.488/1978, de 25 de agosto, *BOE* de 26 de octubre.

b) Cataluña:

- Real Decreto 2.115/1978, de 26 de julio.
- Real Decreto 3.168/1982, de 15 de octubre.
- Real Decreto 979/1984, de 28 de marzo.

c) Galicia:

- Real Decreto 212/1979, de 26 de enero.
- Real Decreto 2.418/1982, de 24 de julio.
- Real Decreto 2.806/1983, de 1 de septiembre.

d) Andalucía:

- Real Decreto 698/1977, de 13 de febrero.
- Real Decreto 3.585/1983, de 28 de diciembre.

e) Principado de Asturias:

- Real Decreto 2.874/1979, de 17 de diciembre.
- Real Decreto 3.550/1983, de 28 de diciembre.

f) Cantabria:

- Real Decreto 2.339/1982, de 24 de julio.
- Real Decreto 3.079/1983, de 26 de octubre.

g) La Rioja:

- Real Decreto 2.772/1983, de 1 de septiembre.

h) Región de Murcia:

- Real Decreto 466/1980, de 29 de febrero.
- Real Decreto 3.080/1983, de 2 de noviembre.

i) Comunidad Valenciana:

- Real Decreto 1.294/1984, de 27 de junio.

j) Aragón:

- Real Decreto 298/1979, de 26 de enero.
- Real Decreto 2.804/1983, de 1 de septiembre.

k) Castilla-La Mancha:

- Real Decreto 3.072/1979, de 29 de diciembre.
- Real Decreto 2.808/1983, de 5 de octubre.

l) Canarias:

- Real Decreto 2.843/1979, de 7 de diciembre.
- Real Decreto 2.807/1983, de 5 de octubre.

m) Navarra:

- Real Decreto 1.121/1985, de 19 de junio.

n) Extremadura:

- Real Decreto 2.912/1979, de 21 de diciembre.
- Real Decreto 2.805/1983, de 1 de septiembre.

ñ) Islas Baleares:

- Real Decreto 2.245/1979, de 7 de septiembre.
- Real Decreto 3.401/1983, de 23 de noviembre.

o) Comunidad de Madrid:

- Real Decreto 697/1984, de 25 de enero.

p) Castilla y León:

- Real Decreto 2.367/1984, de 11 de abril.

4. LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LOS ENTES LOCALES EN MATERIA DE TURISMO

4.1. La atribución competencial a los Municipios

La atribución de competencias a los Municipios es consecuencia directa del reconocimiento constitucional de su autonomía para la gestión de los intereses que les son propios (artículos 137 y 140 de la Constitución).

Dicha concepción de la autonomía local como participación (competencial) se desprende del artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, al disponer que la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas asegurarán el derecho de los Municipios, Provincias e Islas a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda.

Por tanto, en dicha concreción es evidente que el legislador —tanto el estatal como el autonómico— goza de una cierta libertad en el momento de decidir cuáles son las competencias que en cada materia va a atribuir a los Entes Municipales. Pero esta libertad se va a ver limitada por el principio de autonomía de los Entes Locales, y más en concreto, por la interpretación que se hace de dicho principio como participación.

No obstante, la citada Ley Reguladora de 1985 intenta concretar un poco más el ámbito competencial de las Entidades Locales, estableciendo una relación de sectores en los que deben atribuirse necesariamente competencias a estos Entes (por existir intereses locales implicados); y entre aquéllos destacamos el turismo, junto a las actividades o instalaciones culturales y deportivas y la ocupación del tiempo libre (artículo 25, 2, *m*), de la L.R.B.R.L.).

Por último cabe indicar que la Ley de Bases de 1985 clasifica las competencias de los entes locales en «*propias*» y «*delegadas*».

Las primeras son aquellas en las que la titularidad de las mismas les es atribuida a los Entes Locales por las leyes estatales, o de las Comunidades Autónomas, reguladoras de las distintas materias o sectores de la acción pública. Éstas se ejercerán en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en la programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas (artículo 7, 2, L.R.B.R.L.).

Las segundas son aquellas competencias relativas a materias que afecten a los intereses propios municipales que sean atribuidas por el Estado, o por las Comunidades Autónomas —Entes Delegantes—, a las Entidades Locales —Entes Delegados—. En estos casos, el Ente Delegado ejercita la competencia, pero la titularidad de ésta la retiene el Ente Delegante.

Las competencias de los Municipios en materia de turismo —o en relación con las materias que incidan sobre él— serán calificadas como competencia delegada cuando se atribuya a aquéllos no la titularidad de las competencias, sino el ejercicio de las mismas.

4.2. La atribución competencial a las Provincias

Al igual que en los Municipios, la atribución de competencias a las Provincias es consecuencia directa del reconocimiento constitucional de su autonomía para la gestión de los intereses que les son propios (artículos 137 y 141 de la Constitución Española).

De la misma manera, la Norma Fundamental establece que en los Archipiélagos, las Islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos —en las Islas Canarias— o Consejos Insulares —en las Islas Baleares— y que unos y otros se rigen por la L.R.B.R.L., asumiendo las competencias de las Diputaciones Provinciales, aparte de las que le corresponden en virtud de otras leyes.

Por lo que respecta a la delimitación de las competencias de las Provincias, hay que señalar que gira en torno a la concepción de la *«autonomía provincial como participación»*.

Asimismo, las competencias provinciales pueden ser divididas, al igual que las municipales, en competencias propias y delegadas. Pero las competencias en materia de turismo sólo tienen cabida dentro de las segundas, al prever el artículo 37 de la citada Ley de Bases la posibilidad de que se atribuyan a las Provincias, mediante delegación, competencias propias del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Tampoco hay que olvidar, en relación con las competencias turísticas, la posibilidad de gestión ordinaria por parte de las Provincias de servicios y competencias propias de las Comunidades Autónomas (6) (artículos 8 y 37, 1, L.R.B.R.L.).

5. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS

Una vez delimitado el ámbito competencial, hay que tener en cuenta que, en la actualidad y como consecuencia de la reorganización ministerial llevada a cabo por el Real Decreto 1.173/1993, de 13 de julio, las competencias en materia de turismo que sigan siendo de titularidad estatal están atribuidas al nuevo Ministerio de Comercio y Turismo, que se ha convertido así en el órgano rector de la política turística a nivel estatal.

Concretamente, en relación al turismo, el Estado ejerce las siguientes 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 al amparo 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 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 (7), debido a la vinculación de este sector con la actividad de comercio exterior. 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. Sin embargo, las Comunidades Autónomas serán informadas en la elaboración de los convenios internacionales 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. Las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales del turismo (8), contempladas en el artículo 149, 1, 30.ª de la Constitución.

6. La legislación en materia de agencias de viajes que operen fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de su sede, así como la legislación en materia de prestación de servicios turísticos por las mismas, en la referida circunstancia.

7. El seguro turístico, como consecuencia del artículo 149, 1, 11.ª de la Constitución, al disponer que el Estado tiene competencia exclusiva *«en la ordenación del crédito, banca y seguros»*.

8. En registros turísticos, al establecer el mencionado artículo 149, 1, 8.ª, que es competencia estatal *«la ordenación de los registros y los instrumentos públicos»*.

6. LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA EN MATERIA TURÍSTICA COMO CONTROL DEL ESTADO SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tomando como punto de partida los diecinueve Estatutos de Autonomía, interesa constatar cuáles han sido los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en la materia, toda vez que en ocasiones se ha puesto de relieve que títulos competenciales derivados de los textos estatutarios sólo estaban asumidos en apariencia, en la medida en que se hallaban atravesados por competencias estatales, que los desvirtuaban o limitaban con mayor o menor grado de intensidad.

Para ello vamos a analizar las sentencias más significativas que se han producido en relación al turismo.

6.1. La Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1984, de 20 de diciembre, BOE de 11 de enero (9)

Esta sentencia fue dictada en relación a los conflictos positivos de competencia números 860, 862 y 865, promovidos por las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias y Valencia en relación con el Decreto 2.288/1983, de 27 de julio, por el que se establece para los hoteles, como elemento promocional, la distinción especial de *«Recomendado por su calidad»*.

La cuestión planteada en estos conflictos se centraba en determinar quién es el ente competente para crear el mencionado distintivo especial para los hoteles: esto es, si ello formaba parte de las competencias autonómicas exclusivas sobre el turismo o, por el contrario, correspondía al Estado en virtud de sus competencias exclusivas en materia de comercio exterior —artículo 149, 1, 10.^a C. E.— y ordenación general de la economía —artículo 149, 1, 13.^a.

El Tribunal Constitucional afirma en primer lugar que si bien la materia turística se asumió por las Comunidades Autónomas recurrentes como exclusiva, debe precisar lo siguiente:

«Las normas constitucionales y estatutarias relativas a la distribución de competencias clasifican la realidad social en materias para ordenar dicha distribución. Los conceptos de materias allí recogidos poseen en ocasiones un inevitable grado de indeterminación y es frecuente que una materia, en concreto el turismo, tenga dimensiones clasificables dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial.»

En lo concerniente a la incardinación de la cuestión planteada en los títulos competenciales estatales anteriormente citados, el Tribunal manifiesta:

a) No resulta de aplicación el artículo 149, 1, 13.^a de la Constitución, pues el precepto no debe ser interpretado de tal forma que vacíe toda competencia comunitaria dotada de una cierta dimensión económica.

b) En cuanto al otro título invocado, relativo al comercio exterior —artículo 149, 1, 10.^a, el Tribunal reconoce que la materia de turismo tiene dimensiones clasificadas dentro de otro concepto material y encajables en otro título competencial, y así incide con la materia de comercio exterior, pues la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior, convierten el turismo en una de las partidas más significativas dentro de la balanza exterior. Por consiguiente, la promoción del turismo adquiere, desde esta perspectiva, una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del artículo 149, 1, 10.^a.

No obstante los anteriores pronunciamientos, en relación con el conflicto analizado, el Tribunal declara que el objeto directo de la norma impugnada es el turismo y los efectos que en ejecución pudiera producir en el comercio exterior serían indirectos y de escasa entidad, por lo que resulta obligado interpretarla como norma que disciplina la actividad turística.

En consecuencia a lo expuesto y resultando indiscutible que la clasificación de los establecimientos hoteleros es una competencia de las Comunidades Autónomas, la distinción que el Real Decreto crea, tal como está concebida, implica una clasificación paralela de estos establecimientos, por lo que la aplicación de la norma impugnada crearía la apariencia de una doble clasificación hotelera y, en cuanto tal, una invasión de la competencia autonómica de ordenación de este sector.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional consideró que el Real Decreto abría un cauce para que el Estado pudiera ejercer directamente una función inspectora de los hoteles que no le corresponde, por lo que se vulneraba también desde este punto de vista la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

El Tribunal declaraba, por último, que la competencia controvertida pertenecía a las Comunidades Autónomas litigantes y en consecuencia el Real Decreto no resultaba de aplicación en aquellos ámbitos territoriales.

6.2. La Sentencia 88/1987, de 2 de junio, BOE de 25 de junio

Esta sentencia fue dictada por un conflicto positivo de competencias, el número 496/1984, formulado por la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con la Orden de 28 de febrero de 1984, del entonces Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, sobre concesiones de ayudas y subvenciones en materia de turismo.

En este conflicto se discutía si el Estado podía conceder por sí mismo estas ayudas y tramitar su otorgamiento en coordinación con la Comunidad Autónoma, o debía limitarse a poner los fondos correspondientes a disposición de la Comunidad Autónoma para que fuera ésta la que concediera y gestionara las ayudas.

Según el Tribunal Constitucional la Comunidad Autónoma no discutía en aquel conflicto que el Estado pudiera otorgar ayudas y subvenciones en materia turística a empresas y entidades radicadas en Cataluña, sino el modo en que se producía la intervención. Es decir, la Generalitat estimaba que debía de ser ella la que, en virtud de sus competencias exclusivas sobre turismo tramitara y resolviera las solicitudes, limitándose el Estado a poner a su disposición los fondos correspondientes.

El Tribunal declaró que la Orden impugnada se ajustó escrupulosamente al Real Decreto de trasposos, lo que condujo a la desestimación de las pretensiones aducidas por la Comunidad Autónoma, pues el Tribunal Constitucional, según su interpretación, no podía disponer un sistema de otorgamiento de las ayudas económicas estatales en materia turística distinto al que las propias partes en conflicto válidamente habían acordado y figuraba en el correspondiente Real Decreto de Transferencia.

6.3. La Sentencia 75/1989, de 24 de abril, BOE de 22 de mayo

Fue dictada como consecuencia del conflicto positivo de competencias promovidas por la Junta de Galicia en relación con varias Órdenes del por entonces Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de 19 de julio de 1989 y de 31 de mayo de 1985, sobre ayudas y subvenciones en materia de turismo.

La cuestión planteada consistía de nuevo en si la competencia para el otorgamiento de las subvenciones forma parte de las competencias autonómicas exclusivas sobre el turismo o corresponde al Estado en virtud de sus títulos competenciales concurrentes con el turismo —particularmente el del 149, 1, 13.^a C. E.—. Al mismo tiempo se discutía si el Estado

ha de limitarse a poner los fondos correspondientes a disposición de la Comunidad Autónoma o está facultado para gestionar el otorgamiento de subvenciones.

Junto a pronunciamientos generales que han sido recogidos en las sentencias anteriormente citadas, el Tribunal señala:

a) La regulación genérica de las ayudas entra dentro de la competencia estatal de ordenación general de la economía, pues cumple objetivos de política económica como es el de la potenciación de actividades turísticas especiales que complementen la oferta tradicional y permitan corregir la excesiva estacionalidad de nuestro turismo. No se invaden, por tanto, las competencias de la Comunidad Autónoma que no podría reivindicar para sí misma esa regulación de alcance nacional.

b) Por lo que se refiere a la gestión centralizada de las ayudas, el Tribunal afirma que la regla general ha de ser la de la gestión autonómica de las subvenciones, salvo circunstancias excepcionales.

El Tribunal Constitucional declaró que en aquel caso no se daban las circunstancias excepcionales que hubieran justificado la gestión centralizada de las ayudas y, en consecuencia, estimó parcialmente el conflicto y declaró que las Órdenes impugnadas invadían la competencia de la Comunidad Autónoma por corresponder a ésta la convocatoria, concesión, gestión e inspección de tales subvenciones en el ámbito de su territorio.

6.4. La Sentencia 122/1989, de 6 de julio, BOE de 24 de julio

Dictada en el conflicto positivo de competencia promovido por el Estado en relación con la Orden de 24 de junio de 1984 de la Consejería de Industria, Transportes, Comunicaciones y Turismo del Consejo de Gobierno de Cantabria, sobre convocatoria de exámenes para guías y guías-intérpretes.

La cuestión suscitada consistía en determinar si la habilitación profesional de los guías y guías-intérpretes de turismo formaba parte de las competencias exclusivas atribuidas al Estado por el artículo 149, 1, 30.^a en relación con los artículos 14 y 23, 2 C. E., o por el contrario si se inserta dentro de las competencias autonómicas exclusivas sobre turismo.

Así, el Tribunal Constitucional declaró:

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, 30.^ª C. E., 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, 30.^ª C. E. 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, 30.^ª C. E. 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.

El Tribunal declaró que el ejercicio de la competencia controvertida correspondía a la Comunidad Autónoma de Cantabria.

6.5. La Sentencia 193/1990, de 29 de noviembre, BOE de 10 de enero de 1991

Ésta fue dictada en el conflicto positivo de competencia número 717/1986, promovido por la Junta de Galicia en relación con la omisión del Real Decreto de traspasos de las

funciones, servicios y medios materiales y personales en materia de Red de Paradores Nacionales de Turismo sitios en la Comunidad Autónoma de Galicia y el Hostal de los Reyes Católicos, en Santiago de Compostela.

La cuestión discutida en el presente conflicto es si la omisión por el Estado de las transferencias en la materia referida, vulnera el orden competencial derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, y es susceptible de enjuiciarse a través del conflicto positivo de competencia.

El Tribunal declara que no constituye objeto propio del conflicto positivo de competencia la impugnación de la omisión de disposiciones, resoluciones o actos del Estado o de las Comunidades Autónomas, ya que ello queda reservado al conflicto negativo de competencia.

El conflicto positivo de competencia presupone una acción positiva de evasión de la esfera competencial del ente que lo plantea y, la presente omisión, no constituye una causa petendi adecuada para que el Tribunal deba pronunciarse sobre la titularidad de la competencia controvertida.

En base a ello, el Tribunal declara que el conflicto se halla mal planteado al haberse reducido a un acto omisivo que no es susceptible de traerse a este tipo de proceso, ni de propiciar una declaración del Tribunal acerca de la titularidad de la competencia controvertida, pues, en realidad no ha existido controversia competencial. En consecuencia, el Tribunal acuerda desestimar el conflicto, sin efectuar ninguna consideración sobre el fondo del asunto ni ningún pronunciamiento sobre la titularidad de la competencia.

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

7.1. Bienes de dominio público

Son los destinados al uso público y aquellos que pertenecen al Estado sin ser de uso común y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional.

Son bienes de dominio público estatal los que determina la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental (artículo 132, 2 C. E.).

Por lo que concierne a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con los bienes de dominio público, el Tribunal Constitucional

ha afirmado el carácter básico de la legislación estatal sobre dominio público, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas (10) y de los Entes Locales para regular determinados aspectos sobre sus bienes (STC 227/1981, de 29 de diciembre).

7.1.1. El dominio público hidráulico

Se consideran incluidas dentro del dominio público hidráulico las aguas continentales, superficiales o subterráneas renovables; los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas, los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos, así como los acuíferos subterráneos.

Las competencias en materia de aguas (11) se distribuyen entre el Estado y las Comunidades Autónomas tal y como dispone la Constitución. Así el artículo 149, 1, 22.^a de la Constitución otorga al Estado competencia «exclusiva» sobre *«la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma»*, mientras que el artículo 148, 1, 10, permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre *«los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma»*.

No obstante, la STC 227/1988, de 29 de noviembre, matizó esta distribución de competencias al afirmar que en materia de aguas se producía un *«entrecruzamiento de títulos competenciales»*, lo que conducía a admitir que el Estado tenía competencias en materia de aguas intracomunitarias, concretándose las mismas en los aspectos de bases y coordinación.

Por lo que respecta al turismo, no hay que olvidar que la regulación del dominio público hidráulico incide en determinados ámbitos de la actividad turística, en la medida en que las empresas turísticas utilizan los recursos hidrológicos para su uso privativo, no sólo como un elemento esencial desde el punto de vista de consumo, sanitario, etc., sino también teniendo en cuenta su utilización ambiental y recreativa.

7.1.2. El dominio público marítimo-terrestre

Una especial atención hay que dedicar a la zona marítimo-terrestre y a las playas, en general, por la masiva concentración turística que se produce en ellas, bien con carácter estacional, o permanente, como sucede en la Comunidad de Canarias, haciendo un análisis sintético de su normativa específica.

Dentro del dominio público marítimo-terrestre hay que entender comprendidas las costas (12), los puertos (13), el mar territorial, la zona económica y los cultivos marítimos.

Por su parte el artículo 132, 2 de la Constitución incluye dentro de aquél la ribera del mar y de las rías, el mar territorial y las aguas interiores con su lecho y subsuelo, los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental, siendo *«la primera vez en nuestra historia legislativa que por una disposición del máximo rango legal se clasifican determinados bienes como de dominio público»*.

Tratamiento especial merece la competencia en materia de costas si tenemos en cuenta que, nada menos que, aproximadamente 7.880 kilómetros de longitud tiene nuestro litoral, de los que un 24 por 100 corresponden a playas; de éstas un 40 por 100 se encuentran urbanizadas, llegándose, incluso, a producir una total masificación turística. En definitiva, España es el segundo país costero, después de Grecia, en Europa, como dice la Exposición de Motivos de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, cuyo párrafo I, reproducimos por su expresividad:

I. *«España tiene una gran longitud de costa, aproximadamente 7.880 kilómetros, de los que el 24 por 100 corresponden a playas, con un patrimonio público de unas 13.560 hectáreas, valioso por las grandes posibilidades que ofrece, pero escaso ante las crecientes demandas que soporta, y muy sensible y de difícil recuperación en su equilibrio físico.» «Nuestra costa está afectada, como ocurre en otros países del mundo, por un fuerte incremento de la población y la consiguiente intensificación de usos turísticos, agrícola, industrial, de transporte, pesquero y otros.» «En efecto, en la orla litoral, de una anchura de unos cinco kilómetros, que significa el 7 por 100 de nuestro territorio, la población española, que era a principios del presente siglo del orden del 12 por 100 de la población total, es actualmente alrededor del 35 por 100 de ésta, con una densidad cuatro veces superior a la media nacional. Esta proporción llega a su vez a triplicarse estacionalmente en ciertas zonas por la población turística, ya que el 82 por 100 de ésta se concentra en la costa.» «En resumen, puede decirse que se está produciendo un acelerado proceso de traslado de población desde las zonas interiores hacia el litoral, de forma que alrededor de un 40 por 100 de la costa española ya está urbanizada o tiene la calificación de urbanizable, un 7 por 100 de ella está dedicada a instalaciones portuarias, un 3 por 100 a instalaciones industriales y un 8 por 100 a usos agrícolas, no teniendo aún el 42 por 100 usos claramente definidos o irreversibles. A esta situación se ha llegado, en general, en actuaciones inconexas, sin la necesaria coordinación entre la legislación del dominio público marítimo y la del suelo, sin tener en cuenta la interacción tierra-mar, ni la necesidad de establecer medidas que garanticen la conservación de estos espacios singularmente sensibles al deterioro, ni los costes externos a la propia acción ni la rentabilidad o valor social del medio.»*

«Diversos son los factores que han incidido negativamente sobre la conservación de este escenario natural, revalorizado por el cambio en las costumbres humanas y por la civilización del ocio como fenómeno de masas. Por una parte, la disminución de los aportes sólidos de los ríos y arroyos ha ocasionado la agresión del 17 por 100 de línea de costa, debido a que por los embalses construidos y las repoblaciones forestales realizadas el 80 por 100 del territorio nacional, que incluye los terrenos abruptos y, por tanto, los principales suministradores de sedimentos, ya no aporta áridos a aquélla, a lo que hay que añadir en otros casos su reducción por la disminución de caudal, debido a las captaciones de agua. A este olvido de que los áridos son un recurso escaso, con un largo o costoso proceso de renovación, hay que añadir la destrucción de dunas litorales, las extracciones abusivas de áridos y, en muchas ocasiones, la ejecución de obras marítimas sin tener en cuenta sus perjudiciales efectos, con barreras que bloquean el flujo de arena a lo largo de la costa.» «Se ha producido además con demasiada frecuencia la desnaturalización de porciones del dominio público litoral, no sólo porque se ha reconocido la propiedad particular, sino también porque la privatización de hecho que ha supuesto el otorgamiento de determinadas concesiones y la carencia de accesos públicos con el resultado de que ciertas extensiones de la ribera del mar han quedado injustificadamente sustraídas al disfrute de la colectividad.»

«Entre los casos más lamentables de degradación física puede citarse la destrucción de los más importantes núcleos generadores de vida en el medio marino, las marismas. Muchos de estos espacios vitales para la producción orgánica y biológica han sido destruidos bajo pretendidos motivos sanitarios, económicos o agrícolas, incluso con subvenciones económicas y exenciones tributarias, habiendo sido dedicados realmente a una edificación especulativa.»

«Las consecuencias del creciente proceso de privatización y depredación, posibilitado por una grave dejación administrativa, han hecho irreconocible, en numerosas zonas, el paisaje litoral de no hace más de treinta años, con un urbanismo nocivo de altas murallas de edificios al mismo borde de la playa o del mar, vías de transporte de gran intensidad de tráfico demasiado próximas a la orilla, y vertidos al mar sin depuración en la mayoría de los casos.»

«Este doble fenómeno de destrucción y privatización del litoral, que amenaza extenderse a toda su longitud, exige de modo apremiante una solución clara e inequívoca, acorde con la naturaleza de estos bienes, y que, con una perspectiva de futuro, tenga como objetivos la defensa de su equilibrio y su progreso físico, la protección y conservación de sus valores y virtualidades naturales y culturales, el aprovechamiento racional de sus recursos, la garantía de su uso y disfrute abierto a todos, con excepciones plenamente justificadas por el inte-

rés colectivo y estrictamente limitadas en el tiempo y en el espacio, y con la adopción de las adecuadas medidas de restauración.»

La Ley de Costas de 1988, nacida con el doble propósito de garantizar el carácter público de estos bienes y conservar sus características naturales, y matizada por la jurisprudencia, ha intentado para regulación global de la materia, siendo consciente de la multiplicidad de competencias que concurren y de las Administraciones Públicas que pueden intervenir.

No obstante, desde su entrada en vigor, la Ley de Costas ha sido objeto de numerosas críticas por parte de un sector doctrinal; en la misma línea, la Ley fue blanco de expresiones tales como *«intento del Estado para recuperar competencias»*, *«proceso de tergiversación de competencias»* y otros de similares términos.

En definitiva, las causas de la polémica suscitada respecto de los aspectos competenciales, tal como habían sido configurados por el legislador de 1988, parecen hallarse, por un lado, en la atribución de titularidad «exclusiva» que el artículo 132, 2, de la Constitución Española hace al Estado del *«dominio costero»* y, por otro, en la atribución competencial del artículo 148, 1, 3.º, de la propia Norma Fundamental en relación con los Estatutos de Autonomía de las Comunidades de cuyo territorio forma parte la zona litoral marítima (Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda).

Junto a la consideración de las causas jurídicas que originaron la *«cuestión competencial»*, cabe referir también la existencia de otras de naturaleza socioeconómica que explican el nivel alcanzado por la controversia competencial. En tal sentido es necesaria la cita al fenómeno de *«revalorización del litoral»*, y también al *«alto grado de deterioro de las pertenencias colectivas costeras»*. Además, como dice la Exposición de Motivos de la Ley:

«Más aún, el carácter fragmentario de la legislación vigente obliga a aplicar, como derecho supletorio, disposiciones legales del siglo XIX. De una parte, la legislación sobre puertos, procedente de la de aguas y centrada, como su propia denominación indica, en la construcción y explotación de las infraestructuras portuarias. De otra, la de obras públicas que, por su carácter general, desconoce los asuntos específicos del dominio público marítimo-terrestre, está inspirada por una configuración del papel del Estado, hoy claramente desfasada y, comprensiblemente, dada su época, no tiene la preocupación por la conservación de la Naturaleza, que es necesaria actualmente ante el número e intensidad de las agresiones producidas.»

«Y, así, son fallos graves de la vigente legislación, puestos de relieve por los expertos y tratadistas del tema, la escasa definición de zona marítimo-terrestre y de playa, que no llega a cubrir la realidad natural; la prevalencia de la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad, con reivindicación a cargo del Estado, y la adquisición privada del dominio público; las servidumbres obsoletas e insuficientes; la ausencia total de medidas de protección en el territorio colindante; la usucapión veintenal como título legitimador del uso; la actitud meramente pasiva de la Administración en el otorgamiento de títulos de ocupación o uso; el tratamiento indiferenciado de autorizaciones y concesiones, y la generalización de éstas, con lo que ello supone de ampliación de los derechos de sus titulares sobre el dominio público; la falta de garantías eficaces para la conservación del medio por parte de los mismos, y el levantamiento de las ocupaciones a costa del Estado; la ausencia de determinaciones y normas conservacionistas del paisaje y del medio; la lentitud del procedimiento sancionador, e incluso la obsolescencia de algunas competencias por la nueva organización del Estado.»

«Ante la simultaneidad de una gran presión de usos y la falta de una legislación adecuada, los hechos evidencian que España es uno de los países del mundo donde la costa, en el aspecto de conservación del medio, está más gravemente amenazada, y hora es ya de poner fin a su grave y progresivo deterioro y a las alteraciones irreversibles de su equilibrio.»

En el seno de esta polémica, la mayoría de las Comunidades Autónomas costeras consideraron que, mediante el establecimiento de las normas contenidas en la Ley, el Estado invadía competencias «exclusivas» en materia de ordenación del territorio y urbanismo, e incluso se vulneraba el principio de la autonomía municipal. Asimismo se consideró infringido el principio de seguridad jurídica suponiendo en algún caso violación del derecho de propiedad.

Por todo ello fueron deducidos ante el Tribunal Constitucional los Recursos de Inconstitucionalidad Acumulados (14) números 1.689, 1.708, 1.711, 1.715, 1.717, 1.723, 1.728, 1.729 y 1.740/1988 interpuestos por la Junta de Galicia, Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, Gobierno Vasco, Parlamento de Cataluña, Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, Gobierno de Canarias, 50 Diputados del Grupo Popular y Gobierno valenciano, respectivamente, contra determinados preceptos de la Ley de Costas, recursos que se resuelven en la Sentencia dictada con fecha 4 de julio de 1991 n.º 149/1991. Asimismo fue también recurrido su Reglamento aprobado por Real Decreto número 1.471/1989, recurso que fue resuelto mediante la Sentencia 198/1991, de 17 de octubre de 1991, fruto de la cual se promulgó el Reglamento, aprobado por Real Decreto en 1992, que modifica parcialmente el anterior.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 149/1991, declara la constitucionalidad de la casi totalidad del texto legal confirmando sus preceptos y manteniendo los principios de los que parte la Ley de Costas de 1988, incidiendo fundamentalmente en temas de ejecución de la propia Ley, declarando inconstitucional el artículo 26, así como los artículos 34 y 33, 4, inciso final, dando nuevas pautas interpretativas en cuanto al resto de los apartados de este mismo artículo e introduciendo alguna novedad en cuanto al informe previsto en los artículos 112 y 117 de la Ley.

Especial importancia tiene la misión que asume la Ley de Costas sobre la conservación de este Patrimonio natural, de acuerdo con el art. 45 de la Constitución, y la Recomendación 29/1973 del Consejo de Europa sobre Protección de Zonas Costeras, así como lo previsto en la Carta del Litoral de la C. E. (1981), tutelando los espacios naturales frente al desordenado crecimiento de las áreas urbanas, indicando la Exposición de Motivos de la Ley:

«La garantía de la conservación del dominio público marítimo-terrestre no puede obtenerse sólo mediante una acción eficaz sobre la estrecha franja que tiene esa calificación jurídica, sino que resulta también imprescindible la actuación sobre la franja privada colindante, para evitar que la interrupción del transporte eólico de los áridos y el cierre de las perspectivas visuales para la construcción de edificaciones en pantalla, la propia sombra que proyectan los edificios sobre la ribera del mar, el vertido incontrolado y, en general, la incidencia negativa de la presión edificatoria y de los usos y actividades que ella genera sobre el medio natural puedan causar daños irreparables o de muy difícil y costosa reparación.»

7.1.2.A). La distribución competencial tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991

La distribución competencial vigente en la actualidad en el litoral español viene determinada por la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, BOE de 29 de julio, y el Reglamento que la desarrolla, aprobado por Real Decreto 1.471/1989, de 1 de diciembre, BOE de 12 de diciembre, corrección de errores de 23 de enero de 1990, ambos modificados jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional y por el Real Decreto 112/1992, de 18 de septiembre, BOE de 6 de octubre.

La Ley de Costas dedica todo su Título VI (artículos 110 a 119) al tema de las competencias administrativas y similar es la atención que a tal aspecto presta el reglamento general para su desarrollo y ejecución, manifestando la Exposición de Motivos (Ap. IV):

«El último título de la Ley trata de las competencias administrativas. En él se detallan sólo las que corresponden a la Administración del Estado y a los Municipios, mien-

tras que las propias de las Comunidades Autónomas son objeto de una mención genérica, remitiendo su alcance y contenido a lo establecido en los respectivos Estatutos. En cuanto a las competencias de la Administración del Estado ha parecido conveniente dejar al desarrollo reglamentario la concreción de los Departamentos y Organismos que deben ejercerlas en cada caso, ya que de otro modo hubiera sido necesario entrar en un grado de detalle impropio de un texto legal y, además, inoportuno por las modificaciones a que está sujeta la organización administrativa. Todo ello sin perjuicio de mantener inalterada la atribución de competencias realizada por otras leyes específicas en materias relacionadas con el objeto de la presente. En todo caso y habida cuenta de la concurrencia de competencias que se produce sobre el espacio litoral, se ha procurado favorecer la coordinación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística mediante un sistema de consultas e informes recíprocos que, siguiendo esquemas ya diseñados en la normativa vigente, salva las competencias de las respectivas entidades y permite su articulación en un marco de colaboración.»

Del análisis de esta Ley y de la referida Sentencia surge la distribución competencial siguiente:

a) La determinación de bienes integrantes del dominio público marítimo-terrestre y servidumbres impuestas a terrenos colindantes

La Ley de Costas faculta a la Administración del Estado para la realización de operaciones de determinación e individualización de los bienes demaniales, su afectación y desafectación, así como para la adquisición y expropiación de terrenos destinados a su incorporación al dominio público marítimo terrestre (artículo 110, a), de la Ley).

Estas operaciones de individualización alcanzan también a establecer los límites interiores de la ribera del mar y la localización de las servidumbres impuestas a los terrenos colindantes (artículo 26 del Reglamento) y la iniciativa corresponde siempre a la Administración del Estado, incluso en los supuestos de ampliación de la zona de servidumbre de protección, aunque en este caso haya de contar con el acuerdo de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento; pero estableciendo el artículo 43, 3, del Reglamento que la ampliación puede llevarse a cabo a través de las «Normas de Protección» y siendo así que a tales Normas del artículo 22 de la Ley las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos pueden formular las objeciones que deriven de sus instrumentos de ordenación aprobados o en tramitación.

El Tribunal declaró la constitucionalidad de los preceptos de la Ley que otorgaban a la Administración del Estado la competencia para establecer los límites de las servidumbres sobre bienes colindantes con el dominio público marítimo-terrestre. Esta competencia estatal la fundamenta sobre dos pilares:

- Las normas que garantizan la utilización pública, libre y gratuita del dominio público o establezcan limitaciones al uso del mismo y en los terrenos colindantes deben ser iguales para todos los españoles (artículos 149, 1, 1.º y 45 de la Constitución Española).

- Debe ser el Estado el que establezca toda la normativa que considere indispensable para la protección del Medio Ambiente (artículo 149, 1, 2, 3.º C. E.).

Basándose en estos principios, considera el Tribunal Constitucional, como medidas medio ambientales, las Normas de Protección previstas en el artículo 22 de la Ley de Costas, así como la servidumbre de protección de 100 metros prevista en el artículo 23.

La servidumbre de tránsito para el paso público peatonal y de vehículos de vigilancia, así como la servidumbre de acceso al mar, señala el Tribunal, se justifican por la defensa del uso general del dominio público marítimo-terrestre, correspondiendo a su titular hacerla efectiva.

También incluye el Tribunal como medida medio ambiental las limitaciones establecidas para la zona de influencia (500 metros desde el límite interior de la ribera del mar), la prohibición de publicidad en el demanio, así como la localización filera de la ribera del mar de los paseos marítimos.

b) La gestión del dominio público marítimo-terrestre

Las potestades para gestionar el dominio público marítimo-terrestre son atribuidas a la Administración del Estado (artículo 110, b), Ley de Costas). Las restricciones de los usos se codifican principalmente en base a cuatro fórmulas: autorizaciones, concesiones, adscripciones y reservas.

Puntualiza el Tribunal que, en puertos que no sean de interés general, la gestión del demanio ocupado, y por tanto la facultad de otorgar autorizaciones y concesiones, pasa a las Comunidades Autónomas al adscribirseles los correspondientes espacios y estas competencias las respeta la Ley.

En cuanto a la competencia en ordenación del territorio, el Tribunal afirma que es a la Administración del Estado a la que incumbe directamente la responsabilidad de proteger su identidad y asegurar su utilización pública y gratuita y por tanto, es a través del otorgamiento de autorizaciones y concesiones cuando la «Administración del Estado hace valer exclusivamente su condición de dominus de las costas», ya que, la

competencia sobre ordenación del territorio no excluye toda otra, sino que *«sobre la zona marítimo-terrestre se produce una concurrencia de competencias que puede dar lugar a dificultades para las que parece aconsejable buscar soluciones de cooperación»* (art. 116 y ss. Ley de Costas).

La regulación específica que la Ley contiene sobre las playas, el Tribunal la estima constitucional, excepto que las dimensiones y distancias de las edificaciones de servicio de playa (artículo 33, 2) deben entenderse, para considerarse constitucionales, como máximos y mínimos y, las Comunidades Autónomas, respetando estos límites, las establecerán en los Planes de Ordenación. Respecto a las instalaciones que ocupen la playa, incluyendo los servicios de temporada, el Tribunal estima que la distribución (artículo 33, 4) debe ser establecida por la Comunidad Autónoma, aunque esta norma puede valer como supletoria cuando determina la distribución homogénea.

Declara inconstitucional el artículo 34 cuando establece la posibilidad de dictar por parte del Estado normas generales o específicas para tramos de costa determinados sobre protección y utilización del dominio público por considerar que invaden competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del litoral.

c) La autorización para usos permitidos en la zona de servidumbre de protección

La STC 149/1991 al analizar la constitucionalidad de los artículos 23 a 26 de la Ley de Costas, declara que: *«es evidente que la protección de los bienes que integran ese dominio, la preservación de sus características propias, y el aseguramiento del libre acceso público a ellas no puede alcanzarse si no es dictando una legislación básica para la protección del Medio Ambiente, limitando la libre disponibilidad sobre los terrenos colindantes, una limitación que por lo demás sólo el Estado puede imponer»*.

No obstante, considera el Tribunal que, si bien las limitaciones (15) impuestas por el artículo 25, así como la anchura de esta servidumbre (16) están justificadas por lo expuesto con anterioridad; declara que debe considerarse contrario al orden constitucional el artículo 26, 1, de la Ley, al tratarse de una competencia de carácter ejecutivo, ajena a las constitucionalmente atribuidas al Estado, y que se englobase por su contenido, *«en la ejecución de la normativa sobre protección del Medio Ambiente o en la ordenación del territorio y/o urbanismo, de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas»*. Continúa el Tribunal que *«corresponderá ejercitar esa potestad autorizatoria a los pertinentes órganos de las Comunidades Autónomas o, en su caso, a los Ayuntamientos, que como es obvio, deberán ajustarse a la normativa estatal»*.

De ello se deduce que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales están obligadas al cumplimiento de las determinaciones establecidas en los artículos 23, 24 y 25.

Al analizar la constitucionalidad de la Transitoria Séptima, el Tribunal concluye que en los supuestos de obras, instalaciones o actividades en zona de servidumbre de protección en tramos de costa no deslindados, la autorización deberá otorgarla la Administración urbanística competente, *«si bien debe serlo, de acuerdo con la línea probable de deslinde y la extensión de la zona de servidumbre que establezca la Administración estatal»*.

Este último inciso nos lleva a la necesidad de que la Administración Autonómica, antes de otorgar la autorización, solicite de la Administración del Estado información sobre el deslinde del dominio público y la extensión de la zona de servidumbre de protección, en caso de que el tramo de costa no esté deslindado o lo esté parcialmente.

Por lo que se refiere al punto 3.º del artículo 25 que prevé la posibilidad de que, por razones de utilidad pública, el Consejo de Ministros levante, para obras o instalaciones determinadas, alguna de las prohibiciones contenidas en el apartado 1.º, o excepciones para alguna instalación industrial, la regla general del apartado 2.º, y considera el Tribunal que esta autorización sólo podrá otorgarse por el Consejo de Ministros cuando las actividades e instalaciones se adecúen a los Planes de Ordenación Urbana aprobados por la Administración Urbanística, salvo que la autorización se ampare en una competencia «exclusiva» del Estado o el Consejo de Ministros haga uso de la facultad que le confiere el artículo 180 de la Ley del Suelo.

Las servidumbres de tránsito y de acceso, que inciden también sobre terrenos que no son de dominio público marítimo-terrestre, corresponde hacerlas efectivas a la Administración del Estado, por considerarlas conectadas con la competencia estatal sobre vigilancia.

d) Las competencias de tutela y policía

Corresponde al Estado dictar las normas a las que hace referencia. No obstante, el Tribunal entiende que *«siendo las Comunidades Autónomas litorales las competentes para ejecutar las normas sobre protección del Medio Ambiente, habrán de ser ellas las encargadas de perseguir y sancionar las faltas cometidas en la zona de servidumbre e influencia, aunque puedan serlo también directamente por la Administración del Estado cuando la conducta infractora atente contra la integridad del demanio y el mantenimiento de las servidumbres de tránsito y acceso que garantizan su libre uso»*.

Siendo la Comunidad Autónoma la encargada de perseguir y sancionar las faltas cometidas en las zonas de servidumbre de protección e influencia, ello no quiere decir que la Administración del Estado debe permanecer impasible, sino que deberá seguir ejerciendo la tutela y policía de las servidumbres demaniales, denunciando las conductas infractoras ante las Comunidades Autónomas y colaborando con ellas. La eventual duplicidad de actuaciones deberá ser resuelta de acuerdo con los criterios expuestos en el artículo 116: información, mutua colaboración, coordinación y respeto.

e) Los vertidos

En materia de vertidos, su autorización, incluidos los no industriales ni contaminantes, según el Tribunal, no es competencia estatal, sino de las Comunidades Autónomas. Sólo será competente el Estado para otorgar autorizaciones de vertidos al mar que se realicen desde buques y aeronaves, así como la elaboración de disposiciones sobre esta materia.

f) La planificación urbanística y la ordenación del territorio

El haz competencial más vigoroso que la Ley de Costas atribuyó a la Administración del Estado fue el relativo a las materias urbanística y de ordenación territorial, operando una importante modificación del status competencial vigente en tales materias.

La Administración del Estado dictará normas para la protección de determinados tramos de costa, en referencia a las zonas de servidumbre de tránsito y protección. Las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos a cuyo territorio afecten, sólo podrán formular las objeciones derivadas de sus instrumentos de ordenación aprobados o en tramitación (artículo 22). El Tribunal Constitucional consideró este precepto constitucional.

Por otro lado ha estimado las pretensiones de las Comunidades Autónomas recurrentes al declarar, el Tribunal, inconstitucional el artículo 34 que establecía la posibilidad atribuida al Estado de dictar normas generales o específicas para tramos de costa determinados, sobre protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre, por considerar que invadía la competencia autonómica de ordenación del litoral.

Los dos preceptos clave en materia de ordenación territorial y urbanística (Título VI, Capítulo I, «Competencias administrativas» art. 112, a) y Capítulo IV, «Relaciones inter-administrativas», art. 117) fueron objeto de impugnación por las Comunidades Autónomas, al igual que los preceptos que los desarrollaban. Las sentencias citadas los declara constitucionales, si bien con varias precisiones.

De la lectura de las sentencias se deduce que todo Plan de Ordenación Territorial o Plan Urbanístico, que ordene el litoral, deberá ser objeto de informe, ahora bien, el carácter vinculante de tales informes lo es en razón de la competencia.

Distingue el Tribunal que el informe es preceptivo y vinculante cuando la Administración del Estado «proponga objeciones basadas en el ejercicio de facultades propias», incluida la de otorgar títulos para la ocupación o utilización del demanio o preservar las servidumbres de tránsito o de acceso. Cuando el informe verse sobre actuaciones en zonas sobre las que recae la servidumbre de protección o zona de influencia (artículos 23 a 25 y 30), el informe, aun siendo preceptivo, no es vinculante. Son los Tribunales de Justicia los encargados del control de la legalidad de la actuación de las Administraciones Autónomas, y no la Administración estatal.

De todo ello se deduce que deberán ser objeto de informe preceptivo todos los instrumentos de ordenación urbana que afecten al litoral y, cuando se emita el informe definitivo por el MOPTMA (17) o sus Servicios o Demarcaciones; según el instrumento de que se trate, existirán aspectos del informe que vincularán al órgano competente para la aprobación definitiva, como son las objeciones que formulen sobre la ordenación del dominio público marítimo-terrestre, accesos al mar o servidumbre de tránsito.

Las objeciones que se puedan formular respecto a la zona de influencia o a la servidumbre de protección no serán vinculantes. No obstante, si el órgano competente para la aprobación definitiva infringiera la Ley de Costas, la Administración del Estado podrá plantear recursos administrativos o dirigirse directamente a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo para impugnarlo (artículo 119 Ley de Costas).

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión recientemente de pronunciarse sobre alguno de estos aspectos en su Sent. 36/1994, de 10 de febrero, sobre la Ley de la Comunidad de Murcia 3/1987, de 23 de abril, de Protección y Armonización de usos del Mar Menor, en las que se destaca que de la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio se sigue la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación (STC 149/1991), pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio. El ente competente en esta materia, al ejercer la actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, deberá respetar el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial. El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, pues, condicionada por el ejercicio de esas competencias que afectan al uso del territorio; sin embargo, de estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una actividad de ordenación de

los usos del suelo. Como dijo el T. C. en la ya citada STC 149/1991, *«para que este condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima es indispensable... que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá de atender en cada caso a cuál es la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad»*.

En la zona marítimo-terrestre el Estado, como titular del demanio, tiene competencia para regular el régimen jurídico de estos bienes y para establecer cuantas medidas sean necesarias para su protección, para preservar las características propias del bien y para asegurar la integridad de su titularidad y el libre uso público. No obstante, la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial corresponde en «exclusiva» a quienes poseen la competencia de ordenación territorial y el Estado no está dispensado del cumplimiento de estas normas, aunque en algún extremo pueda condicionarlas.

Algo parecido debe decirse respecto de la materia de medio ambiente. En ella cabe incluir, entre otras, a las normas que persiguen la protección de la naturaleza y los valores naturales y paisajísticos de un espacio concreto. Estas competencias en materia de medio ambiente pueden condicionar el ejercicio de la competencia sobre ordenación del territorio. Sin embargo, desde estos títulos no puede invadirse el ámbito reservado a ordenación territorial llevando a cabo directamente la ordenación del suelo (Fund. Juríd. 3).

La facultad para aprobar los planes de ordenación territorial corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia «exclusiva» en la materia. Las Comunidades Autónomas, al elaborar y aprobar los planes, deben respetar los condicionamientos que se deriven de las facultades estatales de protección y gestión del dominio público que integra físicamente su territorio. Sin embargo, de esto no se sigue que la aprobación autonómica de los planes o normas de ordenación territorial requiera un genérico informe preceptivo y vinculante del Estado (Fund. Juríd. 5).

El Plan es el instrumento básico y esencial de la ordenación del territorio, sin el cual no puede concebirse el ejercicio de la competencia ordenadora del territorio. De lo cual se deriva que la creación de instrumentos de planeamiento, para el ámbito territorial propio de la Comunidad Autónoma, forma parte de la potestad de planeamiento que resulta inherente al ejercicio de la competencia «exclusiva» en materia de ordenación territorial (Fund. Juríd. 6).

7.1.2.B). La facultad de los Municipios en materia costera

Las competencias que la legislación costera ha reconocido a los Ayuntamientos, se pueden resumir en la forma siguiente:

- Audiencia en deslindes (art. 22, 2, b), del Reglamento general de la Ley).
- Facultad de suspender o no el otorgamiento de licencias de obra en el ámbito afectado por el deslinde (art. 22, 2, b), del Reglamento).
- Informe preceptivo en los expedientes de desafectación (art. 37, 1).
- Beneficiario de cesiones gratuitas de bienes desafectados (art. 38, 1).
- Informe en Normas de protección (art. 42, 1).
- Acuerdo en Normas de protección (art. 42, 3).
- Acuerdo en la ampliación de la zona de protección (art. 43, 2).
- Adecuación de las autorizaciones en zona de servidumbre de protección al planeamiento urbanístico (art. 48, 3).
- Informe de autorizaciones excepcionales en la zona de protección (art. 50, 1, c).
- Ampliación de las zonas de servidumbre de tránsito (art. 51, 4).
- Informe en proyectos de realización o modificación de los accesos públicos y aparcamientos (art. 53, 2).
- Informe en normas específicas (art. 73).
- Informe en los proyectos de la Administración del Estado (art. 97, 4).
- Informe en reservas (art. 101, 5).
- Adecuación de las autorizaciones en dominio público al planeamiento urbanístico aplicable (artículo 109, 5).

- Preferencia en la obtención de autorizaciones para la explotación de los servicios de temporada en playas (art. 111).
- Informes en autorizaciones y concesiones (artículo 146, 6).
- Posibilidad de intervenir en los convenios para financiación de obras (arts. 166 y 167, 3).
- Informe en los expedientes de adscripciones (artículo 208).
- Destinatario de la notificación de otorgamiento de títulos (art. 209, 3).
- Acuerdo para legalizaciones (Disposición Transitoria 12, 2).
- Legalizaciones entre 20 y 100 metros (Disposición Transitoria 12, 3).
- Licencias Municipales para legalización (Disposición Transitoria 3).

7.1.3. El territorio y su ordenación

Con esta denominación se abarca un amplio conjunto de bienes, el que puede integrarse desde la ordenación del territorio, los transportes y comunicaciones, hasta las llamadas propiedades especiales (en especial minas y montes).

Teniendo en cuenta la importancia que el suelo —territorio— tiene en todo asentamiento turístico, haremos una breve referencia a la ordenación del territorio y la influencia que los Planes tienen sobre el turismo y medio ambiente.

7.1.3.A). La ordenación del territorio

El urbanismo se inicia como ordenación de la ciudad o de la urbe y es una competencia exclusivamente municipal, paulatinamente se extiende a la ordenación de todo el municipio, y más tarde a la ordenación del territorio de todo el Estado. En nuestros días es punto de partida básico la asunción de competencias «exclusivas» por parte de las Comunidades Autónomas, habiéndose olvidado la necesidad de coordinar competencias que se mantienen en distintos Ministerios y que no han sido traspasadas en todo o parte a las Comunidades Autónomas: como carreteras, puertos de interés nacional, medio ambiente, grandes obras públicas, hidráulicas, etc.

Las transferencias en exclusiva de materia de urbanismo a las 19 Comunidades Autónomas pueden plantear diversos problemas como consecuencia del fraccionamiento y minifundización del ordenamiento urbanístico, pues podría producirse un fenómeno de originalidad y competitividad para engendrar 19 Ordenamientos Jurídicos distintos en cada Comunidad Autónoma, quebrando la unidad urbanística del país; no puede olvidarse que la potestad normativa en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas tiene un claro límite en las materias que el Estado se ha reservado con carácter exclusivo, como son (art. 149 C. E.):

- El Estatuto de la propiedad inmobiliaria.
- Las bases y coordinación general de la actividad económica.
- La defensa nacional y sus instalaciones, puertos, aeropuertos, obras de interés general.
- Medio ambiente y defensa del patrimonio artístico y monumental.

En una interpretación rígida, la potestad legislativa del Estado en materia urbanística quedaría reducida al mínimo, si bien la modificación contenida en la Ley del Suelo, Texto Refundido por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, se limita a regular el régimen de derechos y deberes de los propietarios desde el punto de vista urbanístico, limitándose a la fijación de las condiciones básicas que aseguran la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los mencionados derechos y deberes, y delimita, con el mismo carácter básico, la función social de la propiedad, el contenido económico del derecho a efectos expropiatorios, etc., encontrando su fundamentación en la referencia antes aludida a las materias reservadas en el art. 149 de la Constitución, por lo que la Ley del Suelo contiene tres tipos de normas:

- Preceptos que constituyen legislación básica y que son las normas que regulan el régimen del suelo (art. 149, 1, 8, 13, 18 y 23).
- Son de aplicación plena las disposiciones sobre valoración del suelo, expropiación y registro de la propiedad (art. 149, 8 y 18).
- El resto de los preceptos de la Ley de 1992 se aplican con carácter supletorio mientras no exista normativa propia de la Comunidad Autónoma.

No podemos olvidar la importancia que tienen las competencias urbanísticas de los Ayuntamientos como es la redacción y aprobación inicial y provisional de los planes generales y

de las normas subsidiarias, e incluso las definitivas de los Planes Parciales y los Planes Especiales de Capitales de provincia, o superiores a 50.000 habitantes, así como la aprobación de los estudios de detalle, proyectos de urbanización y delimitación de unidades de ejecución.

En definitiva se ha producido un vaciado urbanístico en el Estado y su reparto entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las Diputaciones Provinciales, en cuyo detalle no procede detenernos.

7.1.3.B). El planeamiento urbanístico, el medio ambiente y el turismo

El Planeamiento Urbanístico incide en una diversidad de ámbitos competenciales, desde la ordenación del territorio, costas, medio ambiente, etc., pues la ordenación del territorio se produce a través de distintos instrumentos de ordenación, recordando en este momento que la regulación de los mismos se contiene en el R. D. Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que al regular los distintos tipos de Planeamiento, reiteradamente se refiere a las materias indicadas, ordenando:

- El Plan Nacional de Ordenación establecerá las grandes directrices regionales, establece fines y objetivos, así como prioridades de forma que *«permita la adopción coordinada de las decisiones estratégicas referentes a la compatibilidad del espacio económico con la calidad de vida y el bienestar social, así como la integración del espacio nacional en el europeo»* (art. 66 TRLS).
- Los Planes Directores Territoriales de Coordinación responden a las exigencias del desarrollo regional, y entre otras determinaciones deben contemplar el esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades a que debe destinarse prioritariamente el suelo afectado, así como las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico (artículo 68, 1 y 2 TRLS).
- Los Planes Generales de Ordenación Urbana ordenan de forma integral uno o varios términos municipales, teniendo por objeto específico, entre otros, en el suelo urbanizable *«definir los elementos fundamentales de la estructura general de la Ordenación Urbanística del territorio»*. En el suelo no urbanizable,

igualmente tienen como finalidad estos planes *«preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje»* (arts. 70 y 71), y entre otras determinaciones estos planes contendrán las *«medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e históricos, de conformidad, en su caso, con la Legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto»* (art. 72, 2, f), añadiendo que en el suelo no urbanizable el Plan General establecerá las medidas y condiciones que sean precisas para la conservación y protección de todos y cada uno de los elementos naturales, bien sea suelo, flora, fauna o paisaje, a fin de evitar su degradación y de las edificaciones y parajes que por sus características especiales lo aconsejen.

- En el desarrollo del Planeamiento se prevé por la Ley la redacción de Planes Parciales y de Planes Especiales (art. 84), pudiendo redactarse estos últimos sin la existencia de previo Plan General y con las siguientes finalidades, entre otras: desarrollo de las infraestructuras básicas relativas a comunicaciones, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; ordenación de recintos y conjuntos histórico-artísticos y protección del paisaje, de las vías de comunicación, del suelo y subsuelo, del medio urbano, rural y natural para su conservación y mejora en determinados lugares.

También podrán formularse Planes Especiales, sin necesidad de previo Plan Parcial en desarrollo de los Planes Generales para las finalidades antes referidas, es decir, desde el sistema de comunicaciones y equipamientos a la tutela de recintos y conjuntos arquitectónicos, históricos y artísticos o a la mejora de los medios urbano, rural y natural.

Igualmente cuando no exista Plan Territorial, Plan General o no contuviesen las previsiones detalladas oportunas, igualmente pueden formularse Planes Especiales para la realización de infraestructuras básicas relativas a comunicaciones, equipamiento comunitario, energía, etc., y de forma especial para la *«protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural, del medio urbano y de sus vías de comunicación»*.

Específicamente la Ley del Suelo contempla la redacción de Planes Especiales para la protección del paisaje, de las vías de comunicación, del medio urbano y rural, de saneamiento o de espacios específicos, como son: huertas, cultivos y espacios forestales (arts. 86 a 90).

7.1.4. Otros bienes afectados por el turismo

7.1.4.A). Los bienes patrimoniales del Estado

Tradicionalmente se han definido como aquellos bienes que pertenecen al Estado con carácter privado y que, por tanto, no están afectados a la utilidad pública; si bien para un concepto más concreto hay que acudir a la Ley del Patrimonio Histórico-Artístico Cultural del Estado (18).

La defensa y el acrecentamiento del Patrimonio Histórico Español constituye una competencia compartida entre Estado y Comunidades Autónomas, de tal manera que al primero corresponde su defensa contra la exportación y la expoliación, en tanto que a las segundas el resto de las funciones a ejercitar sobre tales bienes (19).

Por lo que se refiere a la materia turística, puede señalarse como un ejemplo clásico de bienes patrimoniales estatales la Red de Paradores Turísticos del Estado; estos establecimientos son inmuebles de importancia histórica, monumental o artística a nivel regional o nacional o bien edificios de construcción típica regional.

Actualmente los paradores turísticos dependen de la Administración Estatal, explotados comercialmente por «Paradores de Turismo de España, S. A.», ente autónomo de la Administración Central al que también corresponde su custodia, conservación y cuidado. Sin embargo, varias Comunidades Autónomas han solicitado del Estado el traspaso de competencias para la gestión de los que se hallen en su territorio.

7.1.4.B). El Patrimonio Nacional

Lo constituyen aquellos bienes de titularidad estatal afectos al uso y servicio del rey y de su familia, en cuanto sea compatible con dicha afectación, dichos bienes estarán sujetos, asimismo, a fines culturales, científicos y docentes que determinen el Consejo de Administración (ej. Palacio de Aranjuez), con la consiguiente importancia para un sector turístico que se interesa, cada día más, por los valores culturales, históricos, etc., del país.

7.1.5. Protección del Medio Ambiente (20)

Hay que destacar, y con referencia a la materia turística, que el interés por la protección del medio ambiente y, en general, de los recursos naturales ha derivado en la aparición de un nuevo tipo de turismo, que puede denominarse como «turismo verde» y más concretamente en el «turismo rural» y «agroturismo».

La Constitución española de 1978 es la única que contiene referencias expresas a la calidad de vida, que expresamente menciona en su propio Preámbulo. Con mayor intencionalidad y concreción práctica, el artículo 45, 2, ordena a «los poderes públicos que velen por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida». La Norma Fundamental del 78 (lo que no es tónica común en el Derecho comparado), dedica un precepto especial al ambiente «Todos tienen el derecho a disfrutar de un Medio Ambiente adecuado para el desarrollo de la personalidad, así como el deber de conservarlo» (artículo 45, 1). El precepto se inserta en el contexto de la Sección 2.ª del Capítulo III de la Constitución, que tiene un alcance programático y principal, como se desprende de su propia rúbrica «De los principios rectores de la política social y económica», postulados que, aunque deberán informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos tienen una trascendencia jurídica limitada, ya que precisan de su concreción a través de una Ley sin que en su defecto puedan ser alegados directamente ante los Tribunales, lo que les priva de una cobertura jurídica más efectiva. No es que el precepto en cuestión sea ambiguo, es simplemente inexpresivo.

La conclusión que se deduce del examen de los preceptos constitucionales lleva a la necesidad de «compaginar, en la forma que en cada caso decida el legislador competente, la protección de ambos bienes constitucionales: el medio ambiente y el desarrollo económico».

De acuerdo con el artículo 148, 1, 3.ª y 9.ª de la Constitución, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en «las materias de ordenación del territorio y gestión en materia de protección del Medio Ambiente». Esta asignación específica de competencias ambientales a las Comunidades Autónomas se produce como consecuencia de las determinaciones de sus respectivos Estatutos y de los pronunciamientos de los Decretos de traspaso de funciones y servicios que se sancionaron para cada una de ellas en su momento.

Ahora bien, el Estado, en virtud del artículo 149, 1, 23.ª, de la Norma Fundamental, tiene competencia «exclusiva» en materia de «legislación básica sobre protección del Medio Ambiente»; pero «sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección», etc. Por ende, en términos generales, corresponden al Estado las competencias básicas en la materia, de acuerdo con los principios de solidaridad, igualdad y unidad de mercado que animan nuestro ordenamiento constitucional (STC 64/1982, de 4 de noviembre).

Además de estos dos preceptos, la distribución de competencias entre ambas Administraciones en materia de Medio Ambiente se completa con títulos competenciales que les afec-

tan de forma lateral, y que también han sido objeto de jurisprudencia constitucional (vertidos, residuos, aguas, relaciones internacionales, etc.).

7.1.5.A). Los fundamentos constitucionales para el reparto de competencias en materia de medio ambiente

Se ha producido una importante y amplia jurisprudencia del Tribunal Constitucional que resumimos en la siguiente forma:

1.ª STC 227/1988, de 29 de noviembre

El apartado g) del artículo 40 de la Ley de Aguas establece que los Planes regularán los perímetros de protección y las medidas para la recuperación del recurso y entorno afectados. Por lo que se refiere a la conservación y protección del «entorno», las medidas que el Estado puede incluir en los Planes Hidrológicos están limitadas por las competencias que, en relación con la ordenación del territorio y la protección del Medio Ambiente, corresponden a las Comunidades Autónomas.

La constitucionalidad de este precepto resulta de la competencia estatal para aprobar la legislación básica sobre protección del Medio Ambiente, sin perjuicio de la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer normas complementarias y medidas precisas en la materia (F. J. 20, c).

2.ª STC 170/1989, de 19 de octubre

La legislación básica del Estado cumple una función de ordenación mediante mínimos. La ley autonómica puede, respetando la legislación básica en todo caso, complementar o reforzar los niveles de protección en ésta previstos, siempre que esas medidas legales autonómicas sean compatibles, no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en la legislación básica del Estado (F. J. 2).

3.ª STC 13/1992, de 6 de febrero

Como consecuencia de los preceptos constitucionales (arts. 149, 1, 23 y 148, 1, 9), el Tribunal Constitucional declara que el Estado puede consignar fondos subvencionables en garantía del cumplimiento de su legislación básica, pero dichos fondos deben ser normalmente gestionados por las Comunidades Autónomas, salvo que concurran las circunstancias excepcionales que impidan o dificulten sensiblemente una asignación diferenciada de los recursos por Comunidades Autónomas (F. J. 13, C).

4.ª STC 149/1991, de 4 de julio

Se remite a la Carta Europea del litoral que determina las funciones sociales que tiene la zona marítimo-terrestre.

Conviene subrayar que los términos en los que el artículo 149, 1, 23, recoge la competencia «exclusiva» del Estado concerniente a la protección del Medio Ambiente ofrecen una peculiaridad que no puede ser desdeñada a la hora de establecer su preciso significado. No utiliza aquí la Constitución el concepto de bases, sino el de legislación básica.

La Constitución no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal, cuando específicamente sus Estatutos les hayan atribuido esta competencia. Sin duda esta atribución es legítima. Esta interpretación fuerza a entender que en materia de Medio Ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales.

5.ª STC 149/1991, de 4 de julio

La competencia asumida estatutariamente por las Comunidades Autónomas es la de complementar la legislación básica mediante normas adicionales de protección, de donde se refiere que en principio también el desarrollo reglamentario de las leyes sobre la materia es competencia estatal o, dicho de otro modo, que la «legislación básica» incluye tanto las normas con rango de ley como las reglamentarias dictadas en su desarrollo (F. J. 3, D, c).

Dentro de los títulos competenciales (21) que inciden lateralmente en materia de Medio Ambiente, se puede citar la siguiente jurisprudencia constitucional:

- En materia de vertidos, en los industriales y contaminantes. STC 149/1991, de 4 de julio, «Corresponde a la Administración del Estado el otorgamiento de las autorizaciones de vertidos, así como la percepción del canon por este concepto» (F. J. 5, B).
- En materia de aguas depuradas, en cuanto a la reutilización, ver la Sentencia citada. «Corresponde a las Comunidades Autónomas regular y gestionar la reutilización de aguas depuradas, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre la legislación básica del Medio Ambiente» (F. J. 27).

- En materias de aguas:

1.^a Gestión. Ver la misma Sentencia. «*El Tribunal Constitucional entiende que las competencias estatales de gestión en materia de aguas dejan expresamente a salvo el ejercicio de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y protección ambiental*» (F. J. 21, a).

2.^a Calidad de las aguas y su entorno. Ver la anterior Sentencia. «*La Ley de Aguas mantiene la competencia de las Comunidades Autónomas para desarrollar o complementar las normas generales básicas sobre protección del Medio Ambiente, y para ejecutarlas en el ámbito de sus competencias Administrativas sobre dominio público hidráulico*» (F. J. 25).

Hay que entender que la competencia asumida por las Comunidades Autónomas sobre vertidos industriales y contaminantes en el mar territorial no es más que una especificación de la competencia más amplia que todas ellas tienen para ejecutar la legislación del Estado sobre la protección del Medio Ambiente (F. J. 4, F).

- En materia de aguas, en los Planes Hidrológicos. STC 227/1988, de 29 de noviembre. El artículo 41, 2, de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas prevé un supuesto en el que convergen actuaciones encaminadas a la protección de los recursos hidráulicos con otras que pueden encuadrarse en la adecuación del territorio y en la protección del Medio Ambiente. Esta Sentencia pone de manifiesto que las «*prescripciones de los planes hidrológicos no suponen invasión de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio o en otras materias conexas*».

7.1.5.B). La Evaluación del Impacto Ambiental (E. I. A.)

Finalmente se hace necesaria una breve referencia a la Evaluación del Impacto Ambiental. El más antiguo procedente de la E. I. A. es el que se contiene en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (22), cuyo artículo 26 obliga a los solicitantes de licencia municipal, para proyectos incluidos en su ámbito, a presentar una «*Memoria descriptiva en que se detallen las características de la actividad, su posible repercusión sobre la sanidad ambiental y los sistemas correctores que se proponga utilizar con expresión de su grado de eficacia y garantía de seguridad*».

La normativa general española para la realización del E. I. A. entronca con la Directiva 85/337/CEE, que daba un plazo de tres años a los Estados miembros a partir de su noti-

ficación para proceder a su cumplimentación. Acatando este mandato, se promulgó el Real Decreto Legislativo 1.302/1986, de 28 de junio, de Evaluación del Impacto Ambiental con rango de Ley, al amparo de la autorización general concedida por las Cortes para la aplicación del Derecho Comunitario (carácter básico). Su Reglamento fue sancionado por el Real Decreto 1.131/1988, de 30 de septiembre. Deben mencionarse además las regulaciones específicas que contienen la legislación de aguas y la de instalaciones nucleares.

Las Comunidades Autónomas con autonomía plena tienen competencia para establecer, como hemos apuntado ya varias veces, medidas adicionales de protección y promulgar normas en desarrollo de la legislación básica estatal, denominadas Leyes de Protección Ambiental (art. 149, 23, C. E.). Así lo han hecho ya las Comunidades Catalana —Decreto 114/1988, de 7 de abril—, la Andaluza —7/1994, de 18 de mayo—, la Gallega —Ley 1/1995, de 2 de enero, modificada por la Ley 2/1995, de 31 de marzo—, la Valenciana —Ley 2/1989, de 3 de marzo—, y la Canaria, además de proyectarse por otras.

Por otro lado, las Corporaciones Locales a quienes la Ley de Régimen Local declara competentes para la protección del Medio Ambiente, podrán o deberán implantar E. I. A. (23), libremente en relación con sus propios proyectos y con sujeción a las leyes estatales y autonómicas en los otros casos, sin perjuicio de los consiguientes problemas.

La contaminación es un factor que influye negativamente en la «*Calidad de vida*» y, por lo tanto, produce efectos negativos en el turismo. De aquí la razón de que este aspecto sea cuidadosamente atendido tanto por la sociedad como por la Administración, y en todo caso por el legislador.

Ha sido constante la jurisprudencia en esta materia y, en especial, en la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas de 1961, iniciándose una vía de responsabilidad, que tiene el mayor interés en los casos de contaminación acústica que puede incidir directamente en el turismo residencial, y en la vida ciudadana en general.

Como ejemplo de la apertura de una posible responsabilidad de la Administración se pueden citar las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 1985, con motivo de una licencia de instalación de discoteca, donde sin perjuicio de declarar la legalidad de tal autorización, deja abierta la posibilidad del ejercicio de acciones indemnizatorias, y la de 15 de marzo de 1989, que se pronuncia en un sentido similar.

Debemos citar la ya tradicional Sentencia, cuando de medio ambiente se habla, dictada por nuestro Tribunal Supremo el 25 de abril de 1989 (Aranzadi 3.233), en la cual se parte de

declarar la legitimación del recurrente frente a una contaminación por aguas fecales de un curso de agua en base al artículo 24 de la Constitución, en relación al artículo 106 de la misma, que proclaman la interdicción de cualquier interpretación contra cives, y esto supone que, *«la distinción entre derechos e intereses legítimos que aparece en el citado artículo 24, no hay que verla como la expresión de dos conceptos diferentes o contrapuestos, de mayor robustez o densidad el primero, debilitado o de menor solidez el segundo. Antes al contrario esa distinción hay que verla como expresión del propósito de ampliar la esfera de protección del ciudadano, a fin de que reciban también tutela judicial aquellas situaciones jurídicas que se hallan en los contornos, imprecisos por naturaleza, de las facultades subjetivas»*. En esa línea, añade que *«el artículo 45 reconoce a "todos" el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, estableciendo, además, el deber de los poderes públicos de proteger, defender y restaurar el medio ambiente; negar la legitimación —del recurrente— es negar lo evidente»*. Acude acto seguido el Tribunal al Derecho norteamericano —caso *«Trop contra Duller»*— en el que el Alto Tribunal declaró que *«las normas constitucionales no son algo gastado por el tiempo; ni una contraseña vacía de sentido. Son principios vitales, vivos, que otorgan y limitan los poderes del gobierno»*. Concluyendo la Sentencia que referenciamos, declarando que el artículo 45 tiene valor normativo y directo.

Es tal la importancia medio ambiental para la sociedad actual que, pese a las limitaciones de las normas, los juristas no cesan de buscar vías para su defensa. En esa línea la Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1983, de 17 de febrero, declaró que la inviolabilidad del domicilio comprende las garantías o facultades de *«... vedar toda clase de invasiones, incluidas las que puedan realizarse sin penetración directa por medio de aparatos mecánicos, electrónicos u otros análogos»* (en sentido similar los Autos de dicho Tribunal de 13 de octubre de 1987 y 6 de octubre de 1988, y la Providencia de 24 de octubre de 1988). Otros pronunciamientos judiciales como la Sentencia de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza de 10 de octubre de 1988, o el Auto de 13 de octubre de 1987 de la Sala de Sevilla del mismo Orden jurisdiccional, tratan de proteger a los ciudadanos de la contaminación acústica por la vía de la infracción del derecho fundamental de la inviolabilidad del domicilio. Plausible intento de jurisdiccionalizar debidamente tan trascendental bien jurídico, que no es otro que integrarlo en los derechos de la personalidad.

Destaquemos por último que la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 1990, vincula el medio ambiente a la vida, a la salud y a la convivencia civilizada, es decir, a valores superiores a los derechos fundamentales.

Sin perjuicio de que las acciones que dimanen de la constitucionalización del medio ambiente puedan ser ejercitadas en el seno de las relaciones jurídico-privadas, si son recon-

ducidos a instituciones ya preexistentes, tales como la salud, la propiedad y las relaciones de vecindad, el uso inocuo del derecho y el juego de las disposiciones referentes a la responsabilidad civil que habrán de reinterpretarse a la luz de esta previsión constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado.

8. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

De acuerdo con la Constitución de 1978, las Comunidades Autónomas quedaron facultadas para asumir competencias en materia de promoción y ordenación de la actividad turística (en sentido amplio) en sus respectivos territorios.

Curiosamente una de las primeras competencias transferidas a las Comunidades Autónomas fue la de turismo (24), y hoy, prácticamente, todas las Comunidades Autónomas han elaborado su propia legislación turística. Sin embargo, es criticable el que no exista uniformidad en criterios de regulación, para lo cual habrán de tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- Es necesario regular la fórmula de los alojamientos turísticos circunscrita al ámbito rural, que amplía la oferta existente, así como la recuperación de bienes del Patrimonio Histórico-Artístico con destino al turismo.
- La práctica totalidad de las Comunidades Autónomas tienen su propia normativa sobre las agencias de viaje que operan en su territorio.
- Por el contrario, el ejercicio de las actividades turístico-informativas privadas apenas sí ha sido regulado por las Comunidades Autónomas. Prima lo previsto en la normativa de la Unión Europea.
- En el campo de la promoción del turismo, las acciones llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas son muy recientes y escasas (no hay que olvidar que la promoción del turismo en el extranjero corresponde al Estado); esto unido a la falta de dotación presupuestaria.
- Por lo que respecta al subsector de la restauración (restaurantes, cafeterías...) hay que indicar que éste ha sido olvidado por las Comunidades Autónomas.
- Es insuficiente la normativa sobre infraestructuras turísticas, la adecuación de las mismas y su modernización.

- Es urgente la adecuada formación del personal que presta servicios en el sector turístico.
- En relación con la potestad sancionadora, hay que tener en cuenta que las Comunidades Autónomas han legislado, lentamente, sobre el régimen sancionador y disciplinario aplicable a las actividades turísticas.
- Junto a la legislación turística general dictada por el Estado, han aparecido varias normas autonómicas complementarias sobre dominio público, publicidad, etc.

Por orden cronológico de creación en el tiempo las Comunidades Autónomas de Andalucía y Valencia tienen las siguientes características:

8.1. La Comunidad Autónoma de la Junta de Andalucía

Las competencias turísticas vienen atribuidas a esta Comunidad Autónoma en virtud del Real Decreto de transferencia 698/1979, de 13 de febrero (25), *BOE* de 5 de abril —vid. arts. 37 a 48, Disposición Final y Disposición Transitoria—, completado por el Real Decreto 14/1979, de 9 de julio, *BOJA* de 11 de octubre, de regulación del ejercicio de competencias en materia de turismo por los órganos de la Junta de Andalucía, por el Real Decreto 3.585/1983, de 28 de diciembre, *BOE* de 17 de abril de 1984, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de turismo, y por el Estatuto de Autonomía Andalúz, aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, en el que se establece en su artículo 13, 17.^a, que «la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... promoción y ordenación del turismo».

Las competencias transferidas a la Junta de Andalucía abarcan los siguientes aspectos:

- Ordenación de la oferta y la infraestructura turísticas.
- Legislación sobre empresas y actividades turísticas.
- Promoción del turismo.

La materia turística es asumida, actualmente, dentro de esta Comunidad en la Consejería de Industria, Comercio y Turismo —en virtud del Decreto 148/1994, de 2 de agosto,

BOJA de 3 de agosto, sobre reestructuración de Consejerías—, a través de una Dirección General de Turismo. Asimismo —en virtud de la Orden de 5 de noviembre de 1985, *BOJA* de 16 de noviembre—, se ha delegado en las Delegaciones Provinciales —las cuales son ocho, una por cada provincia— de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo diversos títulos en materia de turismo.

La Comunidad Autónoma Andaluza regula, minuciosamente, tanto el tema de los alojamientos turísticos (concretamente clasificación hotelera (26), de campamentos de turismo (27) y alojamientos en casas rurales (28), el Régimen Sancionador y Disciplinario (29), los Registros Turísticos (30) y recientemente la creación de la Escuela Oficial de Turismo de Andalucía (31), entre otros. En especial dicta numerosas órdenes en materia de subvenciones para la promoción y mejora del turismo.

Por último, no hay que olvidar que es una de las pocas Comunidades Autónomas que regula la Enseñanza de la Hostelería.

8.2. La Comunidad Autónoma Valenciana

Inicialmente la Comunidad Autónoma Valenciana tiene competencias «exclusivas» en materia de turismo, en virtud de los Reales Decretos de transferencia 299/1979, de 26 de enero, *BOE* de 22 de febrero —vid. arts. 15 a 21, 42 a 46, Disposición Final y Disposición Transitoria—, completado por el Decreto de 2 de marzo de 1981, *DOGV* de 16 de marzo, sobre nueva regulación de las competencias del Consell en materia de turismo, y 1.294/1984, de 27 de junio, *BOE* de 7 de julio. Por su parte su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, *BOE* de 7 de julio, reformado por la Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo, *BOE* de 25 de marzo, efectúa la atribución competencial en el artículo 31, doce, y la Ley 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias de titularidad estatal, derogada por la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, *BOE* de 25 de marzo.

En la Comunidad Valenciana, en la actualidad, la materia turística está adscrita a la Presidencia de la Generalidad —en virtud del Decreto 16/1995, de 11 de junio, *DOGV* de 7 de diciembre, por el que se asignan a la Presidencia y a las Consellerías determinadas competencias—. Asimismo se ha delegado a las Delegaciones Provinciales de esta Consellería diversas competencias en materia de turismo.

La Región Valenciana posee una vasta legislación sobre la regulación de las competencias turísticas y particularmente sobre los organismos a los cuales se les viene atribuidas. Merece especial consideración la creación del Consejo de Turismo

de la Generalitat Valenciana (32), así como la creación del Instituto Turístico Valenciano (I.T.V.A.), denominado en la actualidad Agencia Valenciana de Turisme (A. V. T.) (33), encargada en un principio de la promoción turística y en la actualidad es el encargado de ejecutar la política turística, en relación con la promoción del sector turístico.

Con cierta analogía, la Comunidad Valenciana posee su propia Ordenación por un lado en materia Sancionadora y Disciplinaria (34) y por otra en el ámbito de las Agencias de Viajes (35).

Como exclusiva esta Comunidad presenta una novedosa normativa en materias turísticas menos tratadas autónomamente hasta ahora, tales son la infraestructura turística, el sistema de precios y la regulación de Espectáculos y Actividades Recreativas (36).

Una vez más la Ordenación y Clasificación de los Alojamientos Turísticos sigue las pautas de las Comunidades Autónomas anteriores, si bien, hay que destacar la reglamentación de Apartamentos Turísticos y otros alojamientos similares (37), junto a los comúnmente ya establecidos —Alojamientos Hoteleros (38) y Campamentos de Turismo (39)— y Alojamiento Turístico Rural (40).

Otra novedad a resaltar son las numerosas órdenes por las que se otorga la autorización de funcionamiento y se aprueban los Estatutos de los distintos Centros de Iniciativas Turísticas de la Región Valenciana.

Para concluir, repetir el sin fin de subvenciones, que mediante diferentes normas, regulan una vez más la ayuda al sector turístico.

9. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS TURÍSTICAS POR LOS ENTES LOCALES

El municipio es uno de los protagonistas indiscutibles del sector turístico. La ordenación del territorio, por ejemplo, es competencia final de los municipios (41) a través de la Ley del Suelo. Asistimos además desde hace años a una presión continua, a una demanda por parte de la población no residente en esos municipios turísticos, obligados por ello a prestar servicios no siempre fáciles de optimizar en razón a sus continuas oscilaciones por los cambios del público; obligados a atender a una población sobredimensionada en un período limitado del año, obligados a paliar las necesidades de equipamiento, muchos municipios turísticos acaban con déficit relevante, y es frecuente que sufran importantes desfases presupuestarios. Desequilibrios agravados por lo general por la asistencia de visiones y estrategias a medio y corto plazo.

En otros casos, municipios del interior, con grandes posibilidades de desarrollar un turismo rural, carecen de recursos para impulsar las infraestructuras mínimas, para dar a conocer esas posibilidades y atractivos, conseguir visitantes y ofrecerles a éstos los servicios imprescindibles.

Para ayudar a afrontar todos esos problemas, en los últimos años desde la Administración regional se viene impulsando una decidida política de colaboración con los Municipios y las Diputaciones, lo mismo en el plano de la Ordenación del Territorio que en las ayudas para infraestructura turística.

Se imponen, por otro lado, cambios en las perspectivas, cambios que afectan a las Administraciones Locales. La provincia no es hoy un producto turístico en sí misma, y los Patronatos Provinciales de Turismo, que durante décadas han desarrollado una meritoria labor, necesitan una redefinición, un replanteamiento de sus objetivos y sus estructuras. Importan más la comarca, las mancomunidades de municipios, el municipio o la colaboración entre localidades o comarcas vecinas de similares características, pero enclavadas en provincias diferentes.

En los últimos años se ha dado impulso, en este sentido, a una tarea de coordinación entre las diversas Administraciones Locales.

Tal y como hemos visto anteriormente, la Constitución (artículo 137), como ha señalado el Tribunal Constitucional, garantiza la participación del municipio en los asuntos de interés local, es decir, en los asuntos que les afectan directamente. Pero la determinación de sus competencias concretas debe hacerse sector por sector (urbanismo, transporte, turismo, etc.) por el legislador estatal o autonómico, según se haya atribuido a uno u otro la competencia sobre la materia de la que se trate en concreto; de ahí la dificultad que supone la delimitación competencial en los Entes Locales.

En consecuencia, las competencias de los Entes Locales sobre turismo serán las que *«afecten directamente a sus intereses»*, lo que en la práctica se traduce en la escasa atribución de competencias a los Entes Locales.

Retomando la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, y más concretamente su artículo 25, 2, m), como ya apuntábamos, entre las competencias que se incluyen dentro de las competencias municipales están las *«actividades o instalaciones culturales o deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo»*.

Junto a esta competencia, y al desarrollo municipal de otras actividades conectadas con la misma, pueden señalarse otras actividades que, de forma indirecta afectan al sector turístico. Es el caso de la potestad de control o tutela, que se manifiesta en la normativa sobre distintos aspectos: concesión de licencias, protección de incendios, requisitos mínimos de infraestructura, etc.

10. CONCLUSIONES

Primera. La naturaleza de la actividad turística es extremadamente sensible y resulta afectada por multitud de hechos y circunstancias que le son ajenas pero que condicionan el fenómeno social del turismo.

Segunda. El proceso jurídico-político de transferencia a las Comunidades Autónomas de las competencias turísticas ha sido el más rápido en completarse de todos los trasposos de las competencias a las que se refiere el artículo 148 de la Constitución (excepción hecha de la organización de las instituciones y autogobierno de las Comunidades Autónomas). Esta transferencia se ha efectuado sin traumas en el sector y permitiendo mayor agilidad administrativa.

Tercera. A pesar de que la única alusión de nuestra Constitución al turismo se encuentra en el artículo 148, 1, 18.^a, existen otras muchas competencias concurrentes, que han de ser transferidas a las Comunidades Autónomas (artículo 148 C. E.), y otras que han de quedar siendo competencia «exclusiva» del Estado (artículo 149 C. E.).

Cuarta. Si bien en materia turística cabe entender que el Estado sigue teniendo competencias, siempre que se trate, entre otras, de acciones promocionales de una cierta envergadura, especialmente cuando repercutan en el ámbito de nuestro Comercio Exterior, por el contrario, en materia de ordenación del turismo, el Estado se encuentra atado de pies y manos, por cuanto que en tal caso tanto el parecer mayoritario del Tribunal Constitucional, en la Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, como el magistrado discrepante en su voto particular han coincidido en estimar que la competencia radica únicamente en las Comunidades Autónomas. Consecuencia ésta que, por una parte, supone entrar en un verdadero círculo vicioso, puesto que no siempre será fácil distinguir claramente cuándo una norma es simplemente promocional o, por el contrario, de ordenación; máxime si se tiene en cuenta que elaborar y dictar medidas promocionales supone también, inevitablemente, ordenar el turismo. Y que, por otra parte, viene paulatinamente abocándonos a una situación gravemente negativa y contradictoria, puesta de manifiesto últimamente con la decreciente actividad legislativa realizada por el Estado en materia turística, en notorio contraste con la estudiada normativa aparecida en este campo con anterioridad a la publicación de los Estatutos de Autonomía. Dándose lugar con todo ello a que la legislación estatal sobre turismo vaya quedando obsoleta y pierda eficacia, máxime ante el incipiente desarrollo de la legislación turística autonómica, que cuenta ya con diversas manifestaciones y que convertirá en breve a nuestro país en un verdadero maremágnum, por el limitado alcance y posibles contradicciones de la normativa autonómica —amén de lagunas y duplicidades—, con el consiguiente desorden y desorientación para las empresas y clientela turística, que

no pueden comprender que los alojamientos, por ejemplo, se regulen de forma distinta, con clasificaciones, exigencias y trámites diferentes, en función del lugar en que se desarrolle la actividad y no de la actividad misma. Por todo ello, sería conveniente plantear y conseguir con relativa urgencia un pacto autonómico.

Quinta. El proceso de transferencias de las competencias turísticas y el posterior ejercicio de éstas por las Comunidades Autónomas no ha necesitado de leyes de armonización, pues en realidad la conflictividad originada en el desarrollo de la función administrativa ha sido escasa.

Sexta. A medida que las Comunidades Autónomas han ido recibiendo las competencias turísticas se han preocupado de establecer sus propios criterios, a pesar de que lo han hecho de forma desordenada, sin técnica y, a su vez, diferente en el ejercicio de las competencias correspondientes tanto a la Administración Central como a las Comunidades Autónomas, lo que aconseja que se produzca la adecuada coordinación, a través de la fórmula de «*Conferencias sectoriales*», o cualquier otro medio admitido por nuestro ordenamiento.

Séptima. Hoy día deben de producirse cambios en la esfera local, cambios en las perspectivas, cambios que afectan a las Administraciones Locales. La provincia no es hoy un producto turístico en sí misma, y los Patronatos Provinciales de Turismo, que durante décadas han desarrollado una meritoria labor, necesitan una redefinición, un replanteamiento de sus objetivos y sus estructuras. Importan más la comarca, el municipio o la colaboración entre localidades o comarcas vecinas de similares características, pero enclavadas en provincias diferentes. En los últimos años se ha dado impulso, en este sentido, a una tarea de coordinación entre las diversas Administraciones Locales.

Octava. La distribución competencial vigente en la actualidad en el litoral español viene determinada por la Ley 22/1988, y el Reglamento que la desarrolla, ambos con las matizaciones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional. En realidad, el espíritu de la Ley es atribuir nuevamente al Estado una serie de facultades que habían sido expresamente reconocidas como autonómicas.

Novena. En materia de Medio Ambiente, la conclusión general debe ser «*transferir competencias a las Comunidades Autónomas*», ya que el Medio Ambiente es una materia conexa con otras de competencia regional, sin perjuicio de la transferencia de éstas a los Entes Locales; y que el Estado retenga una serie de competencias. Evidentemente, el ambiente debe ser protegido de forma compartida desde diferentes esferas, que van desde los organismos internacionales a los municipios, pasando por el Poder Central, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, sin que nadie los retenga en exclusiva. Para una mejor

gestión y protección ambiental, debemos de tener muy en cuenta los siguientes principios: unidad de gestión, necesidad de coordinar la política ambiental en conjunto y realizar una planificación común, de la que debería ser responsable una sola autoridad, bajo el principio de participación.

11. REFLEXIÓN FINAL

En síntesis, y como reflexión final, es necesario apuntar que en el ámbito turístico existe una pluriconcurrencia de competencias de las Administraciones:

- Estado.
- Comunidades Autónomas.
- Administración Local.

No hay una exclusividad competencial pura en turismo, en el que hay un núcleo central, propiamente dicho, y un amplio conjunto de sectores que concurren.

Como punto de partida, aunque no sea definitivo, se puede partir de los principios, que «aconseja» el art. 116 de la Ley de Costas: información mutua, colaboración, coordinación y respeto competencial.

Veamos a continuación una concreta delimitación competencial en materia de turismo de cada una de las esferas territoriales, enumeradas anteriormente, además de una constructiva, creemos, crítica a la situación de aquéllas. Empezamos por las Comunidades Autónomas, no tanto por el lugar que ocupa en la esfera administrativa, sino por la importancia de su labor en la materia.

Una vez más repetimos que, de acuerdo con la Constitución de 1978, las Comunidades Autónomas quedaron facultadas para asumir competencias en materia de promoción y ordenación de la actividad turística (en sentido amplio) en sus respectivos territorios.

Curiosamente una de las primeras competencias transferidas a las Comunidades Autónomas fue la de turismo, y hoy, prácticamente, todas las Comunidades Autónomas han elaborado su propia legislación turística. Sin embargo, es criticable el que no exista uniformidad en criterios de regulación, para lo cual habrán de tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- Es necesario regular la fórmula de los alojamientos turísticos circunscrita al ámbito rural, que amplía la oferta existente, así como la recuperación de bienes del Patrimonio Histórico-Artístico con destino al turismo.

- La práctica totalidad de las Comunidades Autónomas tienen su propia normativa sobre las agencias de viaje que operan en su territorio.

- Por el contrario, el ejercicio de las actividades turístico-informativas privadas, apenas sí ha sido regulado por las Comunidades Autónomas. Prima lo previsto en la normativa de la Comunidad Europea.

- En el campo de la promoción del turismo, las acciones llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas son muy recientes y escasas (no hay que olvidar que la promoción del turismo en el extranjero corresponde al Estado); esto unido a la falta de dotación presupuestaria.

- Por lo que respecta al subsector de la restauración (restaurantes, cafeterías...) hay que indicar que éste ha sido olvidado por las Comunidades Autónomas.

- Es insuficiente la normativa sobre infraestructuras turísticas, la adecuación de las mismas y su modernización.

- Es urgente la adecuada formación del personal que presta servicios en el sector turístico.

- En relación con la potestad sancionadora, hay que tener en cuenta que las Comunidades Autónomas han legislado, lentamente, sobre el régimen sancionador y disciplinario aplicable a las actividades turísticas.

- Junto a la legislación turística general dictada por el Estado, han aparecido varias normas autonómicas complementarias sobre dominio público, publicidad, etc.

En segundo lugar, el Estado, en relación al turismo, ejerce las siguientes 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 al amparo 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 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. 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. Sin embargo, las Comunidades Autónomas serán informadas en la elaboración de los convenios internacionales 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. Las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales del turismo, contempladas en el artículo 149, 1, 30.^a, de la Constitución.

6. La legislación en materia de agencias de viajes que operen fuera del ámbito territorial de la Comunidad

Autónoma de su sede, así como la legislación en materia de prestación de servicios turísticos por las mismas, en la referida circunstancia.

7. El seguro turístico, como consecuencia del artículo 149, 1, 11.^a, de la Constitución, al disponer que el Estado tiene competencia «exclusiva» *«en la ordenación del crédito, banca y seguros»*.

8. En registros turísticos, al establecer el mencionado artículo 149, 1, 8.^a, que es competencia estatal *«la ordenación de los registros y los instrumentos públicos»*.

En tercer lugar, finalmente, los entes locales ostentarán sobre el turismo, en consecuencia, las competencias que *«afecten directamente a sus intereses»*, lo que en la práctica se traduce en la escasa atribución de competencias a estos entes.

Retomando la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, y más concretamente su artículo 25, 2, m), como ya apuntábamos, entre las competencias que se incluyen dentro de las competencias municipales están las *«actividades o instalaciones culturales o deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo»*.

Junto a esta competencia, y al desarrollo municipal de otras actividades conectadas con la misma, pueden señalarse otras actividades que, de forma indirecta afectan al sector turístico. Es el caso de la potestad de control o tutela, que se manifiesta en la normativa sobre distintos aspectos: concesión de licencias, protección de incendios, requisitos mínimos de infraestructura, etc.



BIBLIOGRAFÍA

- ANTÓN CLAVE, SALVADOR: «Medio ambiente y política turística. Medidas comunitarias y estrategias de competitividad del Turismo español». *Revista de Estudios Turísticos*, Madrid, núm. 116, 1992.
- ARCARONS SIMÓN, R.: *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Síntesis, Madrid, 1994.
- ARIÑO ORTIZ, G.: «Principios de descentralización y desconcentración». *Revista Documentación Administrativa*, núm. 214, 1988.
- BALAGUER CALLEJÓN, F.: «Las competencias de la Comunidad Autónoma Andaluza en la Constitución y en el Estatuto». *Revista Documentación Administrativa*, núm. 214, 1988.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J.: «Descentralización y desconcentración en Andalucía». *Revista Documentación Administrativa*, núm. 214, 1988.
- BAYÓN MARINÉ, F.: «Competencias en materia de turismo». *Biblioteca Jurídica del Turismo*. Ed. Síntesis, Madrid, 1992.
- CARBALLEIRA RIVERA, M.^a T.: «La provincia en el sistema autonómico español». *Colección Monografías Jurídicas*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1993.
- CASASOLA, L.: *Turismo y Ambiente*. Ed. Trillas, México, 1990.
- COSCULLUELA MONTANER, L.: *Manual de Derecho Administrativo* (6.^a edición). Ed. Cívitas, Madrid, 1995.
- CRUZ MÉNDEZ, J. A.: *Ordenación Turística de Andalucía*. Edita Turismo Andaluz, S. A., Sevilla, mayo de 1993.
- DOMÍNGUEZ MOLINER, F.: *Derecho Administrativo y Legislación Turística*. Ed. Ramón Areces, S. A., Madrid, 1993.
- «El Estado Autonómico, hoy». Número monográfico de la *Revista Documentación Jurídica*, Madrid, 1993.
- ELLIOT-SPIVACK, S. M.: «Turismo y Medio Ambiente: Dos realidades sinérgicas». *Revista Papers de Turisme*, Institut Turístic Valencià, Valencia, núm. 3, 1990.
- ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo* (2 vol.). 11.^a edición. Ed. Tecnos, Madrid, 1995.
- ESCUIN PALOP, V.: «La delegación de competencias de las Comunidades Autónomas a las Diputaciones Provinciales». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10 (vol. I), 1984.
- FAJARDO SPINOLA, L.: «Coordinación de la actividad de las diferentes administraciones sobre la costa». *Revista de Administración Pública*, núm. 128, Madrid, 1992.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, J.: «Competencias en materia turística de las Comunidades Autónomas: reflexiones sobre la Sentencia 125/1984, de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional». *Revista de Estudios Turísticos*, núm. 85, Madrid, 1985.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 201, 1979.
- «El Urbanismo en la jurisprudencia constitucional: notas críticas». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 112, Madrid, 1979.
- FUERTES SUÁREZ, J. L.: «Las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas». *Revista de Derecho Público* (UNED), núm. 10, 1981.
- FUSTER LAREU, J.: «La problemática del turismo». *Revista de Estudios Turísticos*, Madrid, núm. 18, abril-junio, 1968.
- GALLEGO ANABITARTE, A.: «Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato o encomienda». *Revista de Administración Pública*, núm. 122, 1990.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 5, 1982.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*. 4.^a edición. Ed. Cívitas, Madrid, 1993.
- GARCÍA PÉREZ, M.: «La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial». *Colección Monografías Jurídicas*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1994.
- GARCÍA ROCA, F. J.: «Los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Una aproximación desde la jurisprudencia constitucional». *Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 1993.
- GARRIDO FALLA, F.: «Algunas cuestiones del Estado de las Autonomías». *Revista de Administración Pública*, núms. 101-102, 1983.

GONZÁLEZ BERENGUER, J. L.: «Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 relativa a la Ley de Costas». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 125, Madrid, 1991.

GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Derecho Administrativo Español*. Vols. I y II. Ed. EUNSA, Pamplona, 1995.

GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo*. 6.ª edición. Ed. Cívitas, 1993.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: «El deslinde de las costas». *Colección Monografías Jurídicas*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.

JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.: *Doctrina Constitucional sobre Régimen Local: la Sentencia 214/1989*. C.E.M.C.I., Granada, 1990.

JIMÉNEZ BLANCO, A.; PAREJO ALFONSO, L., y ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Ariel, Barcelona, 1992.

LÓPEZ-MENDEL BASCONES, J. M.: *Entidades Locales y descentralización en un Estado Autonómico*. Autor-editor de la propia obra, Santander, 1994.

LUENGO YUSTE, J.: *Legislación Turística y Derecho Administrativo*. Ed. Universitas, Madrid, 1993.

MARLASCA MARTÍNEZ, O.: *Legislación Turística*. Ed. Universidad de Deusto, Bilbao, 1991.

MARTÍN MATEO, R.; MARTÍN RETORTILLO, L., y VILLAR PALASÍ, J. L.: «Aspectos jurídico-administrativos del turismo». *I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Sevilla, 1966.

MARTÍN MATEO, R.: *Tratado de Derecho Ambiental*. 2 volúmenes. Ed. Trivium, Madrid, julio de 1992.

— *Manual de Derecho Ambiental*. Ed. Trivium, Madrid, 1995.

MEILÁN GIL, J. L.: «Estado Autonómico y Administraciones Públicas». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 16, octubre-noviembre-diciembre, 1993.

MINISTERIO DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES: *Legislación estatal sobre turismo*. 2 volúmenes, Madrid, 1986.

— *Legislación de las Comunidades Autónomas*. 5 volúmenes, Madrid, 1988.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: «Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Colección de Informes y Documentos sobre Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1992.

MIR I BAGO, J.: *El sistema español de competencias locales*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1991.

MOREL OCAÑA, L.: *El Régimen Local Español*. Ed. Cívitas, Madrid, 1988.

MORENO CÁNOVES, A.: «El régimen jurídico del litoral. Competencias administrativas y legislaciones aplicables». *XVI Semana de Estudios Superiores de Urbanismo*, Granada, 1991.

MUÑOZ MACHADO, S.: *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. M.A.P., Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1987.

— *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Vols. I y II. Ed. Cívitas, Madrid, 1987.

NOGUERA DE LA MUELA, B.: «Las servidumbres de la Ley de Costas de 1988». *Colección Monografías Jurídicas*. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.

PARADA VÁZQUEZ, J. R.: *Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público*. Vol. II, 9.ª edición. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995.

— *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos y Derecho Urbanístico*. Vol. III, 5.ª edición. Ed. Marcial Pons, Madrid, 1993.

PARDO ESTEVE, J. y otros: *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Diputación de Barcelona, Ed. Cívitas, Madrid, 1996.

PAREJO ALFONSO, L.: «La Autonomía Local». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 237, enero-marzo, 1988.

PÉREZ MORENO, A.: «La Regionalización del Turismo (solución a un problema de competencia)». *Primer Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Sevilla, 1996.

PORTO REY, E.: «Normas de protección y utilización del dominio público marítimo-terrestre establecidas en la

Ley de Costas e incidencia sobre ellas de las sentencias del Tribunal Constitucional». *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 125, Madrid, 1991.

REBOLLO PUIG, M.: «Legislación Autonómica de Disciplina Turística». *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 8, 1991.

ROCA ROCA, E.; CEBALLOS MARTÍN, M.^a M., y PÉREZ GUERRA, R.: *Normas Administrativas Básicas*. 7.^a edición. Ed. Tecnos, S. A., Madrid, 1994.

RUIZ ROBLEDO, A.: *Comunidad Autónoma de Andalucía*. Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1988.

— *El ordenamiento jurídico andaluz*. Ed. Cívitas, Madrid, 1991.

SÁNCHEZ GARCÍA I.: «El Turismo Medioambiental.» Conferencia pronunciada en las *Terceras Jornadas Internacionales de Turismo y Sociedad*, organizadas por el Cabildo Insular de Tenerife, octubre, 1990.

SOSA WAGNER, F.: «Reglas comunes a las entidades locales». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 235-236, julio-diciembre, 1987.

VALENZUELA RUBIO, M.: «Turismo y Territorio: ideas para una revisión crítica y constructiva de las prácticas espaciales del turismo». *Revista de Estudios Turísticos*, núm. 90, Madrid, 1986.



NOTAS

* Nuestra más sincera gratitud y agradecimiento a los profesores don Eduardo Roca Roca, Catedrático-Director del Departamento de Derecho Administrativo, de la Facultad de Derecho de la Universidad Granada y Presidente del Instituto de las Reales Academias de Andalucía, y a don Íñigo del Guayo Castiella, Prof. Titular de Derecho Administrativo y Responsable del Área de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad de Almería; así como al Centro de Documentación Nacional del Instituto de Estudios Turísticos (TURESPAÑA) y a la Agencia Valenciana del Turismo (AVT) de la Generalidad Valenciana.

(1) Regulado en el artículo 149, 1, 10.^ª, de la Constitución Española. Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1984, de 20 de noviembre, la cual 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.

(2) Regulada en el artículo 149, 1, 13, de la Constitución Española. Vid. Sentencia 125/1984 del Tribunal Constitucional, de 20 de noviembre.

(3) Regulado en el artículo 149, 1, 30.^ª, de la Constitución Española. Se trata también de una competencia exclusiva del Estado.

(4) El Tribunal Constitucional se ha manifestado en Sentencia 88/1987, de 2 de junio, BOE núm. 151, de 25 de junio, indicando en su F. J. 3.^º, «que los Reales Decretos de Transferencia no pueden alterar la distribución de competencias establecida en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía».

Téngase en cuenta que tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de Ceuta y Melilla —en virtud de las Leyes Orgánicas 1/1995, de 13 de marzo, BOE de 14 de marzo y 2/1995, de la misma fecha—, se van a dictar, a lo largo de 1996, los Reales Decretos de transferencias en materia de turismo.

(5) 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», Sentencia 125/1984, de 20 de noviembre, en su F. J. 1.^º.

(6) Téngase en cuenta que, a nivel autonómico y en relación con la materia turística, existen en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales Delegaciones Provinciales de Turismo o Servicios de Turismo en cada provincia —en el caso de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias son los Cabildos Insulares; y en el caso de la Comunidad Balear, son los Consejos Insulares—, dependientes de la Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma.

(7) Vid. la referida Sentencia del Tribunal Constitucional 125/1984, de 20 de diciembre, BOE núm. 10, de 11 de enero de 1985, y de manera especial su F. J. 1.^º.

(8) Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 122/1989, de 6 de julio, BOE núm. 175, de 24 de julio y la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 22 de marzo de 1994.

(9) Vid. Fernández Álvarez, José: «Competencias en materia turística de las Comunidades Autónomas: reflexiones sobre la Sentencia 125/1984,

de 20 de diciembre, del Tribunal Constitucional». *Revista de Estudios Turísticos*, núm. 85, Madrid, 1985.

(10) En virtud de este fundamento, junto con una serie de motivos sociológicos y económicos, que se traducen en un crecimiento desmedido, y de difícil control del proceso de urbanización, lo que genera problemas respecto a la ordenación y equilibrio del medio litoral, el Consejo de Gobierno, al amparo del artículo 13, 8.^ª, del Estatuto de Autonomía para Andalucía, mediante Decreto 76/1985, de 3 de abril, autorizó la formulación de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía con la finalidad de ser marco de referencia para el desarrollo de las políticas sectoriales y el planeamiento urbanístico que sobre él se efectúe, servir para su más adecuada gestión, siendo su objetivo único establecer su máxima compatibilidad entre los distintos usos y aprovechamientos de las potencialidades del litoral y la preservación y renovación de sus recursos.

Igualmente, las determinaciones de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía vienen a incidir en aspectos ya regulados por otras normas estatales, como son la Ley de Aguas o la Ley de Costas, y participan del carácter de los actos preparatorios a que hacen referencia el artículo 28 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y artículo 115 del Reglamento de Planeamiento.

El ámbito definido en las Directrices encierra un territorio complejo en el que se identifican y delimitan las unidades territoriales. En lo que se refiere a la estructura del documento, ha de señalarse que consta de dos partes netamente diferenciadas, aparte de cinco anexos y documentación cartográfica: la Memoria informativa, que contiene aspectos socioeconómicos y los referentes al medio físico natural, y las Disposiciones concebidas para orientar la intervención administrativa en el litoral, incluyendo no sólo Directrices, sino también Líneas de Actuación, Recomendaciones y Medidas.

Por todo ello, y previo cumplimiento de los trámites fijados en el Decreto 76/1985, a propuesta del consejero de Obras Públicas y Transportes, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en la reunión de 17 de abril de 1990, se aprueba el Decreto 118/1990, por el que se aprueban las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.

(11) La normativa en materia de aguas se recoge en la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, BOE de 8 de agosto, esta Ley ha sido desarrollada por: a) el Reglamento 849/1986, de 11 de abril; b) el Real Decreto 650/1987, de 8 de marzo, BOE de 30 de abril, por el que se determina el ámbito territorial de los distintos Organismos de Cuenca, y c) el Real Decreto 927/1988, de 29 de septiembre, BOE de 31 de agosto, sobre Administración Pública del Agua y Planificación Hidrológica.

(12) Reguladas en la Ley 22/1988, de 28 de julio, BOE de 29 de julio, de Costas y Reglamento aprobado por Real Decreto 1.471/1989, de 1 de diciembre, BOE de 12 de diciembre, corrección de errores de 23 de enero de 1990. Ambos modificados por las STC, 149/1991, de 4 de julio y 198/1991, de 17 de octubre y por el Real Decreto 112/1992, de 18 de septiembre, BOE de 6 de octubre.

(13) Ley de Puertos de 1929, derogada por la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, BOE de 25 de noviembre, corrección de errores en BOE de 12 de diciembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

(14) Téngase en cuenta que de todas las regiones costeras, tan sólo Murcia y Andalucía no interpusieron, contra la Ley de Costas y su Reglamento, recursos de inconstitucionalidad.

(15) Estas limitaciones impuestas por el artículo 25 son, entre otras: prohibición de edificaciones destinadas a residencia, construcción de vías de transporte de alta intensidad de tráfico, etc.

(16) La anchura de esta servidumbre oscila entre 20 y 100 metros, según la clasificación del suelo.

(17) Creado por Real Decreto núm. 1.173/1993, de 13 de julio, BOE de 14 de julio, de reestructuración de los Departamentos Ministeriales.

(18) Vid. la Ley 16/1985, de 25 de junio, BOE de 29 de junio, de Patrimonio Histórico Español, desarrollado parcialmente por el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, BOE de 28 de enero, y a su vez éste, modificado por el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, BOE de 2 de marzo, que regulan el Patrimonio Histórico Español.

(19) En esta materia existe una normativa muy dispersa.

(20) Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre de 1982.

(21) Otros títulos competenciales, no menos importantes, son:

— En *materia de residuos*, los industriales. Vid. STC 172/1992, de 29 de octubre. «Corresponde al Estado la transmisión de la información requerida a la Comunidad Autónoma a la Comisión de la Comunidad Europea» (F. J. 3.º).

— En *materia de vertidos*:

1.º Canon por autorización de vertidos, vid. STC 149/1991, de 4 de julio.

2.º Vertidos en aguas continentales, vid. STC 227/1988, de 29 de noviembre. «Las competencias de ejecución que se atribuyen al Gobierno (arts. 95, 96 y 98) corresponden a aquellas Comunidades Autónomas respecto de las aguas intracomunitarias, y sólo podrán ser ejercidas por el Estado cuando se consideren incluidas en el ámbito de las competencias del Ejecutivo Estatal» (art. 149, 1, 22, de la Constitución) (F. J. 26.º).

3.º Canon de vertidos autorizados. Vid. Sentencia anterior. «Hay que entender que la creación de este tributo responde también a la competencia del Estado sobre la legislación básica en materia de Medio Ambiente» (F. J. 28.º).

(22) Ver Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre, BOE de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Téngase en cuenta que dicho Reglamento se encuentra derogado en aquellas comunidades autónomas que han legislado al respecto, como es el caso de la Comunidad Andaluza.

(23) Vid. art. 25, f), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, BOE de 3 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

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

(25) Vid. artículos 37 a 48, Disposiciones Finales 1.ª, 2.ª y 3.ª y Disposiciones Transitorias 1.ª, 2.ª, 3.ª y 4.ª.

(26) Vid. Decreto 110/1986, de 18 de junio, BOJA de 15 de julio, corrección de errores de 21 de agosto, sobre Ordenación y Clasificación de establecimientos hoteleros de Andalucía, derogados los artículos 46 a 49 por el Decreto 14/1990, de 30 de enero, BOJA de 2 de marzo, de requisitos mínimos de infraestructura de establecimientos hoteleros y apartamentos de turismo.

(27) Vid. Decreto 154/1987, de 3 de junio, BOJA de 21 de julio, sobre Ordenación y Clasificación de los Campamentos de Turismo de Andalucía, el cual establece una nueva modalidad de alojamientos turísticos las Villas Turísticas, en la actualidad existen cinco, situadas en Bubián (las Alpujarras granadinas), Cazorla (Jaén), Cazalla de la Sierra (Sevilla), Grazalema (Cádiz) y Priego de Córdoba, junto a ellas están en construcción tres, que son las de Fuenteheridos (Huelva), Periana-Cortijos Blancos (Málaga) y Laujar de Andarax-El Nacimiento (Almería).

(28) Vid. Decreto 94/1995, de 4 de abril, BOJA de 13 de mayo, sobre Ordenación de los Alojamientos en Casas Rurales Andaluzas.

(29) Vid. Ley 3/1986, de 19 de abril, BOJA de 25 de abril, de Inspección y Régimen Sancionador en materia de turismo.

Vid. Decreto 95/1995, de 4 de abril, BOJA de 13 de mayo, por el que se fijan los planes de inspección turística y se atribuyen diversas competencias en materia de turismo.

(30) Vid. Orden de 12 de junio de 1984, BOJA de 20 de julio, por la que se crea el Registro de Empresas Turísticas de Andalucía y el Decreto 15/1990, de 30 de enero, BOJA de 2 de marzo, por el que se crea y regula la organización y funcionamiento del Registro de Establecimientos y Actividades Turísticas, y se simplifica la tramitación de los expedientes administrativos.

(31) Vid. Decreto 35/1996, de 30 de enero, BOJA de 22 de febrero, por el que se crea la Escuela Oficial de Turismo de Andalucía.

(32) Vid. Decreto 73/1987, de 25 de mayo, DOGV de 11 de junio, corrección de errores de 14 de julio, por el que se crea el Consell de la Generalidad Valenciana, modificado por el Decreto 179/1989, de 11 de diciembre y por el Decreto 93/1992, de 8 de junio, DOGV de 19 de junio.

(33) Vid. Decretos 151/1985, de 4 de octubre, DOGV de 28 de octubre, por el que se acuerda la constitución de una sociedad para la promoción del turismo en la Comunidad Valenciana, denominada Instituto Turístico Valenciano, el 16/1992, de 3 de febrero, DOGV de 10 de febrero, corrección de errores de 16 de marzo, por el que se aprueba el reglamento del Instituto, modificado por el Decreto 93/1992, de 8 de junio, DOGV de 22 de junio y posteriormente modificado a su vez por el Decreto 30/1994, de 8 de febrero, DOGV de 23 de febrero.

Vid. Ley 8/1995, de 29 de diciembre, DOGV de 31 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Organización de la Generalidad Valenciana. Por la que la A. V. T. queda adscrita a la Presidencia de la Generalidad Valenciana (vid. su art. 27).

(34) Vid. la Ley 1/1989, de 2 de marzo, DOGV de 6 de marzo, BOE de 3 de abril, por la que se aprueba el Régimen de Inspección y Procedimiento en materia de disciplina turística y el Decreto 166/1989, de 13 de noviembre, DOGV de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la anterior Ley y la Resolución de 8 de marzo de 1989, del Director General de Turismo, sobre delegación de atribuciones a los Jefes de los Servicios Territoriales de Turismo de la Consellería de Industria, Comercio y Turismo.

(35) Vid. Decreto 58/1988, de 25 de abril, *DOGV* de 29 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de las Agencias de Viajes, modificado parcialmente por el Decreto 65/1990, de 26 de abril, *DOGV* de 27 de abril.

(36) Vid. Ley 2/1991, de 18 de febrero, *DOGV* de 26 de febrero, *BOE* de 10 de abril, de regulación de Espectáculos y Actividades Recreativas.

(37) Vid. Decreto 30/1993, de 8 de marzo, *DOGV* de 18 de marzo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Apartamentos Turísticos, Villas, Chalets, Bungalows y similares.

(38) Vid. Decreto 253/1993, de 17 de agosto, *DOGV* de 10 de septiembre, regulador de los Establecimientos Hoteleros en la Comunidad Valenciana, el cual derogó el Decreto 137/1986, de 10 de noviembre, *DOGV* de 18 de diciembre.

(39) Vid. Decretos 63/1986, de 19 de mayo, *DOGV* de 18 de junio, sobre Ordenación de los Campamentos de Turismo en la Comunidad Valenciana y el 89/1989, de 12 de junio, *DOGV* de 16 de junio, que modifica el artículo 32 del Decreto 63/1986, de 19 de mayo.

(40) Vid. Decreto 253/1994, de 7 de diciembre, *DOGV* de 5 de enero, regulador del Alojamiento Turístico Rural en el interior de la Comunidad Valenciana.

(41) Vid. en el caso andaluz, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Decreto 77/1994, de 5 de abril, *BOJA* de 5 de mayo, corrección de errores de 31 de mayo, en el que se regula el ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, así como los órganos a los que se atribuyen, delegando el ejercicio de las competencias urbanísticas a sus respectivos municipios.

NOTA: Agradecimiento a la señorita María Isabel Pérez Guerra, alumna de cuarto curso de la Licenciatura de Derecho de la Universidad de Granada, por su entrega y colaboración en la realización de este trabajo de investigación.

