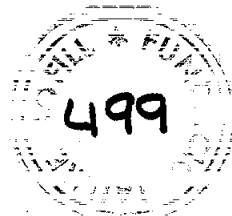


a enxien Treball's retrib.



Ias. Jornadas de Estudios Socioeconómicos de
las Comunidades Autónomas. Sevilla. 15-19 Abril 1980.

Algunas reflexiones sobre la experiencia del
ejercicio de las competencias transferidas en
materia de turismo por la Generalitat de Ca-
talunya

Jordi Petit Fontserè
Director General de Turismo
Generalitat de Catalunya.

Restablecimiento de la Generalitat de Catalunya

Después del proceso político que se conoce, el Real Decreto-Ley 41/1977 de 29 de septiembre establecía el restablecimiento provisional de la Generalitat de Catalunya, a la que se definía como la "institución secular en la que el pueblo catalán ha visto el símbolo y el reconocimiento de su personalidad histórica en la unidad de España".

En la exposición de motivos del mencionado Decreto-Ley se afirmaba que "el Gobierno proclamó en su declaración programática la necesidad de institucionalización de las autonomías", a la vez que se reconocía que "nuestro ordenamiento vigente permite realizar transferencias de actividades de la Administración del Estado y de las Diputaciones ~~de~~ Entidades de diferente ámbito territorial".

El Real Decreto 2543/1977, de 30 de septiembre, a su vez, de terminaba (art. 3º, 1): "Se crea en la Presidencia del Gobierno una Comisión Mixta de representantes de la Administración del Estado y de la Generalitat de Catalunya, que propondrá al Gobierno los acuerdos sobre transferencia a la Generalitat de la gestión de funciones, actividades y servicios de competencia de la Administración del Estado", puntualizando (Art. 8º, 2) que: "Los acuerdos de transferencia de competencias citados regularán también, en su caso, las formas de ejecución de las funciones, actividades, servicios transferidos y la situación de los funcionarios, pudiendo utilizar a estos efectos medios personales y materiales de la Administración del Estado".

De esta forma se ponía en marcha en España un apasionante proyecto encaminado a encauzar, en una etapa aún pre-constitucional, el profundo sentimiento autonómico manifestado en Catalunya y su decidida voluntad de acceder al autogobierno. Es importante subrayar que la recuperación de las libertades democráticas y reconocimiento de la personalidad histórica e institucional de Catalunya convergían desde el primer momento hacia un objetivo común.

El objeto de las líneas que siguen consiste en analizar muy brevemente el desarrollo sufrido por este proceso en un ámbito muy concreto como es el del ejercicio de las competencias de turismo traspasadas a la Generalitat de Catalunya. Creo que el tema puede resultar interesante por varios motivos. En primer lugar, por lo que tiene de ejemplar y, diría de sistemático. Creo poder afirmar que los rasgos esenciales, e incluso las anécdotas y viscosidades vividas, pueden fácilmente generalizarse al ejercicio de las competencias recibidas por la Generalitat en otros campos. Nos encontramos así en cierto modo con la técnica del "case-study"

(...)

-2

familiar a la metodología anglosajona.

En segundo lugar, el hecho de que el Decreto de transferencia establecido para Cataluña haya sido posteriormente aplicado de forma automática a todas las demás Comunidades Autónomas, y los mecanismos adoptados en nuestro caso se hayan convertido en precedentes inamovibles, confiere también válida generalidad a este experimento.

Finalmente, por qué no decirlo, el hecho de haber sido nombrado el autor de estas líneas, Director General de Turismo de la Generalitat de Catalunya desde el momento mismo de la asunción de las competencias, atribuye un valor de "primera mano" a las cuestiones expuestas nada desdeñable.

Una vez expuesta, como cuestión de hecho, la experiencia derivada del ejercicio de las competencias en materia de turismo por la Generalitat de Catalunya durante los pasados quince meses, me permitiré proponer algunas reflexiones, "pasando de la anécdota a la categoría" que diría Eugeni d'Ors, buscando llegar al enunciado de ciertas conclusiones provisionales, que el posterior debate aconsejará o no elevar a definitivas.

Funcionamiento de la Comisión Mixta de Transferencias

El Proceso de transferencia de funciones, servicios y competencias, por lo que al ámbito de turismo se refiere, no llegó a adquirir la fluidez necesaria debido al carácter rígido y poco flexible del mecanismo previsto para darle virtualidad práctica. En efecto, en virtud de lo previsto para el funcionamiento de la Comisión Mixta de transferencia, se creaban en su seno distintas ponencias que debían abordar monográficamente las distintas materias susceptibles de ser objeto de traspaso.

De hecho, el representante de la Administración Central pronto se demostró que carecía de auténtico poder de decisión, tal vez debido al hecho de ser un funcionario no directamente vinculado a la estructura central de la Secretaría de Estado de Turismo (en concreto, el Director del Instituto Español de Turismo, organismo autónomo de carácter asesor y sin apenas contenido operativo). De esta forma el ponente de la Administración Central llevaba un mandato muy estricto, en cierto modo cerrado, por lo que el diálogo con la ponencia de la Generalitat resultaba escasamente fructífero. En definitiva, la Administración Central acudía a la Comisión Mixta habiendo decidido de antemano cuáles iban a ser las competencias a transferir, sin estar dispuesta a entrar realmente en una negociación acerca de sus contenidos. Se ponía así de manifiesto, desde el

(...)

(...)

-3

primer momento, lo que sería una constante en la actitud de la Administración Central en esta cuestión: se interpretaba como una concesión unilateral, que había que tomar o dejar, sin mayores posibilidades de intervención por parte de la Generalitat de Catalunya.

Por otro lado, hay que contar con que la iniciativa de convocatoria de la Comisión Mixta, así como de sus ponencias, correspondía en todo caso a la Administración Central, por lo que bastaba con que esta convocatoria no se produjera para bloquear todo el proceso negociador, como así se produjo en la práctica.

En estas condiciones, cabe afirmar que poca, por no decir nula, fue la intervención de la Generalitat en la elaboración del definitivo Decreto que establecía la transferencia de determinadas competencias en materia de turismo de la Administración Central a la Generalitat de Catalunya.

Decreto de transferencia de competencias

La transferencia de competencias en materia de turismo se contiene en el Real Decreto 2115/1978 de 26 de julio, artículos 4º y siguientes. Estas competencias sobre turismo recibidas por la Generalitat de Catalunya se pueden considerar concedidas en tres grandes bloques:

- a) Ordenación de la oferta y la infraestructura turística.
- b) Empresas y actividades turísticas.
- c) Promoción del turismo.

Entre paréntesis, vale la pena consignar que el texto literal de este Real Decreto es el que se ha aplicado posteriormente, de forma absolutamente mecánica, en la totalidad de los casos en que se han establecido trasposos de competencias a distintas comunidades autónomas.

En materia de ordenación de la oferta y la infraestructura turística.

La Generalitat asumió competencias para tramitar expedientes de declaración de Centros de Interés Turístico, para declarar Territorios de Uso Turístico Preferente, para resolver expedientes de construcciones en estos territorios, para declarar las zonas de infraestructura insuficiente i para informar los expedientes sobre aprovechamiento de bienes de dominio público. Se transfirió también la capacidad sancionadora en todas estas materias.

(...)

(...)

-4

En materia de Empresas y Actividades Turísticas

La Generalitat asumió las competencias administrativas de apertura i cierre de establecimientos turísticos, su clasificación, la facultad inspectora i la disciplinaria, así como la registral.

En materia de Promoción del Turismo.

La Generalitat asumió las competencias relativas al control y tutela de las entidades de fomento del turismo en Cataluña y le fueron traspasadas las Oficinas de Turismo de Girona, Tarragona i del Aeropuerto de Barcelona.

Las competencias reseñadas representan una parte sustancial de las ejercidas por la Administración del Estado a nivel periférico (Delegaciones provinciales) en Cataluña. La Administración Central se reserva únicamente la competencia en materia de agencia de viajes, la referente a crédito turístico y la promoción en el extranjero. Competencias éstas más teóricas que reales a nivel periférico, puesto que las decisiones que las afectan se toman de forma totalmente centralizada por los órganos centrales de la Secretaría de Estado de Turismo.

Algunas de las competencias transferidas carecen en la práctica de todo contenido operativo, como es el caso de algunas referentes a la oferta y la infraestructura turística. Concretamente, aquellas que hacen referencia a Centros y Zonas de Interés Turístico podría decirse que son inexistentes, dado que se basan en una normativa de los años sesenta que resultó farragosa e inaplicable, y a la que no se ha acogido prácticamente nadie.

Por otra parte, por lo que hace a otras competencias, la Generalitat, hasta la fecha, no ha dispuesto de los mecanismos adecuados para poder ejercerlas. Un ejemplo es la declaración de Territorios de Uso Turístico Preferente y de Infraestructura Insuficiente, que resulta una competencia inaplicable, dado que no existe el mecanismo legislativo que permite hacerlo.

Finalmente, hay que afirmar que el esquema de transferir a la Generalitat, con cuentagotas y de forma parcial e incompleta, las competencias de la administración periférica del Estado, resultará siempre insuficiente, pues la estructura fuertemente centralizada de la Secretaría de Estado de Turismo convierte a sus Delegaciones Provinciales en meras dependencias administrativas canalizadoras del intenso pa-

(...)

(...)

-5

peleo burocrático, mientras que la autentica capacidad de decisión, necesaria para la elaboración de una política turística autónoma, se halla concentrada en los órganos cen- trales radicados en Madrid.

Valoración de las competencias transferidas

La firma del Acta de transferencia de competencias en materia de turismo fue fijada en el Palacio de la Generalitat de Catalunya el día 2 de noviembre de 1978.

En el momento de la firma, concurren el Director General de Turismo, en nombre de la Generalitat de Catalunya, y los cuatro Delegados Provinciales de la Secretaría de Estado de Turismo, en nombre de la Administración del Estado, debiendo ejercer la correspondiente intervención el representante de la Intervención Delegado en la Provincia.

Contrariamente a lo que estipula el Reglamento de Régimen Interior que regula el funcionamiento de la Comisión Mixta de transferencia de competencias Estado-Generalitat, la re- ferida Acta de transferencia de competencias en el ámbito de turismo no llevaba incorporado el correspondiente anexo que debía establecer de forma expresa y cuantificada la va- loración de las competencias transferidas, es decir, de los medios puestos a disposición de la Generalitat para ejercer las funciones y servicios que se le encomendaban.

En realidad, en el seno de la Comisión Mixta Estado-Generalitat no había recaído acuerdo sobre la valoración de las competencias traspasadas en el ámbito de turismo entre los representantes de la Generalitat y los de la Administración del Estado. De hecho, la última reunión de la ponencia de turismo había servido para puntualizar cual era la posición de cada una de las partes negociadoras. En dicha reunión se habían establecido unos puntos de acuerdo y otros de desacuerdo, que debían elevarse al Pleno de la Comisión Mixta para su definitiva discusión. El Pleno no llegó ya a reunirse de nuevo.

Así pues, en el momento fijado para la firma del Acta de transferencias, la valoración de las competencias no estaba todavía resuelta a pesar de que la referencia del Consejo de Ministros celebrado el día 27 de octubre de 1977 mencionaba que se adoptaba el acuerdo de aprobar la propuesta elevada por la Comisión Mixta. Al no haberse producido tal propuesta, fruto de un acuerdo entre las partes,

(...)

(...)

-6

sólo cabe interpretar el acuerdo del Consejo de Ministros como una decisión unilateral por parte de la Administración del Estado.

El contenido de la vertiente monetaria de la valoración de las competencias transferidas en materia de turismo a la Generalitat se contiene en un escrito de fecha 28 de noviembre. Hay que destacar que frente a una propuesta razonada del ponente de turismo de la Generalitat en la Comisión Mixta de 9.231.292 ptes., para los meses de noviembre y diciembre de 1978, la Administración del Estado resolvió que se estableciera en 377.000 ptes. Esta cifra ni siquiera recogía los puntos mínimos de los acuerdos llegados a nivel de ponencia de la Comisión Mixta.

Hay que añadir que esta valoración totalmente arbitraria, ha resultado después inconvencible. Así, para 1979, la dotación económica a la Generalitat de Catalunya para llevar a término las competencias asumidas en el ámbito de turismo ha sido de 2.262.000 ptes., resultado de multiplicar las cantidades fijadas para 1978 por 6.

Entre paréntesis hay que añadir que esta cantidad no llegó a ser nunca hecha efectiva a la Generalitat de Catalunya.

En el momento mismo de la firma del Acta de transferencia estas anomalías quedaron puestas de manifiesto. Ello tanto más al pretender adjuntar los firmantes en nombre de la Administración del Estado unas listas de personal de cada Delegación provincial que pasarían a depender funcionalmente de la Generalitat. Estas listas, contenidas en unas hojas de papel sin membrete ni autenticación alguna, carecían de todo valor jurídico. Sin embargo, son las que han acabado prevaleciendo en la práctica.

Lo que más chocó en estas relaciones es que entre el personal transferido a la Generalitat no figuraba ningún cargo directivo: ni Delegados, ni Subdelegados, ni Secretarios, contrariamente a lo que había quedado establecido. Con ello la organización territorial de la Generalitat quedaba totalmente acéfala.

Esta falta de personal directivo, que no fue enmendada en lo sucesivo, había de hipotecar de forma muy gravosa la organización y el funcionamiento de los servicios de la Dirección General de Turismo de la Generalitat.

En concreto, el personal que pasaba a depender funcionalmente de la Generalitat era el siguiente:

- Barcelona, 5 funcionarios, 3 inspectores.
- Gerona: 4 funcionarios.

(...)

Lérida: 1 funcionario

Tarragona: 2 funcionarios, 2 inspectores.

Las relaciones incorporaban un buen número de vacantes, que en realidad eran teóricas, y no podían ser cubiertas, al no existir en aquel momento de forma oficial la plantilla orgánica de la Secretaría de Estado de Turismo.

El presunto criterio de la Secretaría de Estado de Turismo al establecer la distribución del personal partía de la base de que la Generalitat recibía el 50% de los funcionarios antes encomendados a las Delegaciones provinciales. Esta estimación está, sin embargo, muy lejos de la realidad, ya que puede afirmarse que más del 80% de las tareas, medidas en esfuerzo y trabajo, pasaban a depender de la Generalitat, y las competencias residuales de la Secretaría de Estado de Turismo, ejercidas a nivel provincial, eran prácticamente inexistentes, dado la centralización de funciones de este Departamento.

De esta forma, se rompía un equipo de trabajo en cada Delegación, con una parte del personal que pasaba a estar sobrecargado de trabajo (el dependiente de la Generalitat), a modo de "pelotón de castigo", que convivía bajo el mismo techo con otra parte virtualmente inactiva. La discriminación en contra del personal transferido iba a ser muy vivamente sentida y origen de toda clase de recelos y malestar.

El mismo criterio del 50% era aplicado, esta vez de forma explícita, en la distribución de los espacios útiles de las dependencias de las Delegaciones Provinciales, donde habían de instalarse los Servicios Territoriales de la Dirección General de Turismo, sin que, no obstante, se delimitara cuales eran los espacios físicamente asignados. Esta indeterminación iba a ser fuente de no menos roces y problemas.

La obsesión por el "fifty-fifty" llegaba a su paroxismo en el caso de la transferencia de las Oficinas de Turismo. Así, de las dos existentes en Barcelona, la del Aeropuerto pasaba a depender de la Generalitat, pero no así la instalada en el centro de la ciudad, que continuaba dependiendo de la Secretaría de Estado de Turismo.

Parece evidente con lo expuesto que, el día 1 de noviembre de 1978, el traspaso de competencias en materia de turismo a la Generalitat no había madurado lo bastante como para poder proceder sin más a la firma de las Actas correspondientes. Sin embargo, motivaciones de oportunidad política sin duda se antepusieron a las razones de índole estrictamente técnico, por lo que la Generalitat de Catalunya aceptó firmar las Actas de transferencia, tal como estaba previsto, pero obligó a que se

introdujera en ellas una Addenda con el redactado siguiente:

" La representación de la Generalitat quiere dejar constancia de que firma la presente Acta condicionando su plena aceptación a la resolución de los dos puntos siguientes:

1º. que se complete la lista de funcionarios objeto de traspaso con los que correspondan a la parte alícuota de lugares de trabajo directivos de las actuales Delegaciones provinciales, así como de los Servicios Centrales de la Secretaría de Estado, en el bien entendido de que esto pueda resolverse por vía de traspaso de funcionarios o por la de las dotaciones correspondientes.

2º. que se transfieran a la Generalitat una parte, a determinar, de los créditos que corresponden a las partidas (...) del Presupuesto de la Secretaría de Estado, a fin de que la Generalitat pueda contar con los elementos materiales imprescindibles para el desarrollo de las competencias transferidas en el ámbito de la ordenación de la oferta y la infraestructura turísticas y la actividad de promoción interior. Dada la ausencia del anexo que ha de recoger los créditos presupuestarios correspondientes a los servicios y funciones transferidos, la representación de la Generalitat de Catalunya hace constar que firma la presente Acta de transferencias con la reserva de que el contenido de dicho anexo corresponda a las transferencias presupuestarias convenidas".

El ejercicio de las competencias asumidas

Todo lo anterior, expuesto con un cierto lujo de detalles, sirve para subrayar la gran precariedad con la que la Generalitat de Catalunya se disponía a afrontar la delicada tarea de hacerse cargo de las competencias asumidas en el campo del turismo.

De entrada, esta precariedad tenía incluso un carácter jurídico. En efecto, la Addenda incorporada al Acta de transferencia constituía en realidad una condición que tanto podía ser suspensiva como resolutoria. Es decir, tanto podía significar que la Generalitat interpretaba que no iba a hacerse cargo efectivo de las competencias transferidas hasta que no se resolvieran favorablemente los problemas planteados, como que, si tales problemas no se resolvían, la Generalitat dejaba sin valor la transferencia de competencias contenidas en el Acta.

Este condicionando estaba pensado como una situación transitoria muy breve, a la espera de una inmediata reunión de la Comisión Mixta que debía aclarar y puntualizar la cuestión.

(...)

-9

Sin embargo, la necesaria convocatoria de la Comisión Mixta no se produjo en un plazo razonable de tiempo. (De hecho, la Comisión Mixta había de tardar más de un año en volver a reunirse). La ambigüedad creada daba lugar a toda clase de confusiones, como siempre ocurre en estos casos, el mantenimiento del "statu quo" era claramente desfavorable a la Generalitat. En efecto, la Secretaría de Estado de Turismo interpretaba que la transferencia se había perfeccionado de pleno derecho y, por tanto, sus Delegaciones provinciales se negaban a seguir atendiendo a la normal tramitación de los asuntos, afirmando que era la Generalitat quien debía hacerse cargo de los mismos. La Generalitat seguía insistiendo en que no había tomado posesión aún de las competencias, a falta de definición sobre las cuestiones pendientes. Naturalmente, en estas circunstancias, el directo perjudicado era el administrado, que no entendía las razones y sólo veía que la esperada mayor eficacia en la labor autonómica se traducía en un retraso a sus ojos injustificado.

Por esta razón, la Generalitat de Catalunya optó, tras un lapso de tiempo prudencial, por pasar a ejercer las competencias transferidas, para no asumir el aparente desprestigio inicial en el desmepeño de su función, aún al precio de cargar con todas las incertidumbres acerca de su capacidad real para llevar la felizmente a cabo con los escasos medios puestos a su disposición. Diría que la espera en una mejora de las duras condiciones de partida ha durado hasta hoy.

Necesidad de absorber la parte proporcional de los recursos de la Administración Central.

Problemas planteados en cuanto a la dotación de personal.

Uno de los primeros problemas con los que se enfrentó la Generalitat en el momento de empezar a ejercer las competencias transferidas, el ya mencionado de la escasez de medios personales en los Servicios Territoriales procedente de las Delegaciones provinciales de la Secretaría de Estado de Turismo, es especialmente grave en el caso de la ausencia de personal directivo capaz de ejercer válidamente la Jefatura de los mismos.

Así, durante unos meses, la única firma autorizada en todo el territorio de Catalunya fue la del Director General de Turismo. De tal manera que era obligado acudir a alguna de las dos soluciones siguientes, ambas igualmente penosas, para atender simplemente a la marcha rutinaria de la tramitación administrativa de los expedientes: O bien todo la documentación generada en los Servicios Territoriales debía converger sobre Barcelona, sede de la Dirección General de Turismo, obligando a un proceso de centralización involuntario. A ojos del sector turístico ello fácilmente podría interpretarse como un paso atrás, pues

(...)

las cuestiones que anteriormente se resolvían a nivel de la capital provincial, ahora debían trasladarse a Barcelona, haciendo aparecer el tan temido fantasma del centralismo barcelonés, esta vez aparentemente impuesto por la Generalitat.

O bien el Director General de Turismo debía acudir periódicamente -semanalmente- a cada uno de los Servicios Territoriales para el despacho "in situ" de los expedientes, convirtiéndose de hecho -como así fue durante el período inicial- en una especie de Delegado Provincial errante, con voluntad siempre frustrada de ubicuidad.

Hay que subrayar que las reiteradas propuestas de que los Delegados provinciales continuaran ejerciendo su función directiva, en nombre de la Generalitat, topó constantemente contra la negativa más rotunda por parte de los propios interesados y de los elementos responsables de la Secretaría de Estado de Estado de Turismo.

Aparentemente la solución a este acuciante problema consistía en el nombramiento por parte de la Generalitat de sus propios Jefes de Servicios Territoriales. Sin embargo, esta fórmula chocaba con dos graves inconvenientes. Por una parte, la repugnancia teórica a multiplicar las funciones -y por tanto los costes- administrativas de la nueva organización de la Generalitat. Hubiera resultado, así, que la labor que antes realizaba un Delegado Provincial, con la entrada en vigor de los primeros pasos de la autonomía, requeriría dos responsables para llevarla a cabo, con un evidente despilfarro de recursos.

Por otra parte, estaba la cuestión de hecho de que los medios necesarios para poner en pie esta organización paralela por parte de la Generalitat eran inexistentes. Ya hemos mencionado el volumen total de recursos financieros puestos a su disposición, ridículamente pequeño e insuficiente para tal fin.

En las repetidas argumentaciones alegadas ante la Administración Central con el fin de resolver razonablemente esta cuestión, se puso de relieve la cuestión, a mi modo de ver capital a la hora de llevar a la práctica, siquiera sea de forma provisional y paulatinamente, el objetivo de la nueva España democrática: la transformación del viejo Estado centralista y jacobino, en el nuevo Estado de las Autonomías. Esta no es otra que la decidida voluntad de la Generalitat de Catalunya de no convertirse en un organismo nacido junto -y eventualmente en contra- de la Administración del Estado en Cataluña, compitiendo con ella en la búsqueda de recursos y la resolución de los problemas.

(...)

-11

Sinó, por el contrario, la clara conciencia de ser precisamente la Generalitat la propia Administración del Estado en Cataluña.

Lamentablemente, y por la experiencia vivida, esta filosofía, única válida a mi juicio para construir una obra viable y duradera en el campo autonómico, no ha sido admitida ni compartida en ningún momento. La Administración del Estado ha considerado constantemente la naciente estructura de la Generalitat de Catalunya como una especie de huevo de cuco depositado en su nido que, si se le alimenta, acabará expulsando con su voracidad a los propios polluelos del nido.

Todo lleva a pensar que la Administración Central, a todos los niveles funcionariales y políticos, ha considerado a la Generalitat como un cuerpo extraño, al que por imperativos de oportunismo político había que cubrir con unos pocos harapos, atribuirle unas funciones marginales, de tipo exclusivamente burocrático, y dotarle de los mínimos medios posibles. Es evidente que esta mentalidad resulta incompatible con el vehemente deseo de autogobierno expresado por la Generalitat, contrario al mandato constitucional, y fuente generadora de todo tipo de roces y resquemores. La Generalitat ha pretendido en este primer momento absorber la Administración periférica del Estado, cualquiera que sea la calidad profesional de sus miembros integrantes, y en ningún caso eliminarla y sustituirla traumáticamente por otra nueva organización.

El tema tiene otra derivación al abordar la configuración de los propios Servicios Centrales responsables de la gestión jurídica a nivel de la propia Generalitat, es decir, de la propia Dirección General de Turismo. Debe tenerse en cuenta que en el momento inicial esta Dirección General era unipersonal, es decir, no incorporaba otros elementos personales más que su propio titular. En realidad, los recursos puestos a disposición de la Generalitat de Catalunya para su estructuración, que en total ascendía a 150 millones para 1979, no permitían ser excesivamente generoso con la dotación de esta particular Dirección General. Hay que contar que con esta cifra había de cubrir las necesidades de doce Consellerías, dos Comisiones Mixtas de Transferencias, en fin, toda la vida de la institución, y aún suerte tuvo la Generalitat del apoyo logístico prestado por la Diputación de Barcelona, pues de lo contrario su vida se hubiera iniciado bajo el signo de la indigencia más vergonzosa.

Con todo, al poco tiempo de su funcionamiento, la Dirección General de Turismo pudo contar con el nombramiento de dos Jefes de Servicio, para el régimen jurídico y para la gestión

(...)

(...)

-12

de empresas, respectivamente, que permitieron un cierto desahogo en el ejercicio de la labor encomendada.

Sin embargo, un hecho quedaba patente. La Generalitat había recibido una serie de competencias que anteriormente eran ejercidas por el Departamento correspondiente de la Administración del Estado, a su nivel central. En la medida misma en que dichas funciones eran ejercidas por la Dirección General de Turismo de la Generalitat, dejaban de serlo por parte de la Secretaría de Estado de Turismo. Con lo que se producía lo que podríamos llamar "un sobrante de capacidad instalada" en el órgano propio de la Administración Central y, paralelamente y de forma automática, "un déficit" en la Administración autonómica. Sólo el adecuado trasvase de recursos, humanos y materiales, podía reajustar este desequilibrio producido por la transferencia de competencias.

En definitiva, ello significa ni más ni menos que, en la valoración de las competencias transferidas debía de existir la parte proporcional de los medios propios de la Administración del Estado en su nivel central, necesarios para un correcto ejercicio. Si la Dirección General de Turismo de la Generalitat llevaba ahora a cabo una parte de la labor antes ejercida por diversas Direcciones Generales de la Secretaría de Estado de Turismo, era lógico que la parte correspondiente de estos organismos pasara a dotar a aquélla.

De nuevo, avala esta tesis la necesidad de que la puesta en marcha de las autonomías no se traduzca en un aumento de gastos ~~conservativo~~^{añ} a nivel del conjunto del Estado español, de que la Administración en su nuevo nivel autonómico no quede desatendida, y de asignar de modo más eficiente los recursos disponibles.

Hay que señalar que el mero enunciado de estas proposiciones, a mi juicio irrefutables, si más no por lo absurdo de sus contrarias, ha sido interpretado poco menos que como una agresiva provocación en los medios responsables de la Administración Central del Estado.

De alguna manera, la reacción obtenida, humanamente comprensible pero lógicamente impresentable, consiste en llegar hasta admitir como un hecho irreversible el fenómeno autonómico, pero no la necesidad de tener que cooperar con él.

Curiosamente, y esto es muy grave, se siente el asentamiento de la Generalitat de Catalunya como el desastre de Cuba y Filipinas. A lo más hay que pensar en la repatriación de los damnificados, pero ¿cómo íbamos a plantearnos venir en la ayuda del nuevo poder usurpador?. Desde luego caricaturizo

(...)

(...)

-13

la situación deliberadamente, pero algo hay de ello.

El funcionario de la Administración Central acusa vivamente el hecho de que con el nacimiento de la autonomía, una parte de su particular parcela de decisión se escapa de sus manos. A falta de toda explicación, de toda compensación, resulta lógico que reaccione negativamente ante este atentado a su anterior status, e incluso, hasta donde esté a su alcance -que en la actual situación de descoordinación de la Administración es mucho- intenta frustrar este propósito. Ya tenemos a la Administración Central -a sus miembros integrantes- enfrentados a la Administración autonómica. Esta es la situación planteada actualmente. Cual sea la fórmula para desbloquearla es la que tendremos que abordar a la hora de las reflexiones y conclusiones finales.

Falta de medios económicos

Cuanto hemos venido afirmando en el campo de los medios humanos puestos a disposición de la Generalitat puede ser repetido con pocas variaciones en el campo de los medios económicos. No es preciso insistir mucho en el hecho de que la transferencia de una competencia que no lleva aparejada la dotación de los medios precisos para llevarla a cabo significa, no sólo una burla, sino sobre todo una trampa mortal para quien la recibe. Tal ha sido la situación en numerosas circunstancias en el caso de las competencias turísticas transferidas a la Generalitat de Catalunya.

En efecto, no se trata sólo del desprestigio que representa para la institución tener que contestar negativamente a las demandas que el sector le formula en cuanto conoce que una determinada función ha pasado a ser de su competencia. Esto, al fin y al cabo sería lo de menos, puesto que, en el ámbito turístico, el administrado ha adquirido una larga experiencia de negativas en sus solicitudes de apoyo a la Administración. Sin embargo, la gran ilusión depositada en la Generalitat se le vuelve en contra en la medida en que se genera una expectativa en cierto modo milagrosa de que con el advenimiento de la Generalitat buena parte de la secular frustración producida por una Administración lejana e indiferente desaparecería como por ensalmo.

No. El problema es mucho más grave. Porque se da la curiosa paradoja de que la Administración Central, no por ceder una determinada competencia, se niega a sí misma el derecho a seguir ejerciendo simultáneamente. Y, lo que es peor, reservándose la totalidad de los medios para llevarla a cabo. Tal es el caso, por ejemplo, con la promoción interior del turismo, competencia transferida a la Generalitat, pero desde lue

(...)

(...)

14

go no en exclusiva, y para lo que la Generalitat no ha recibido absolutamente ninguna dotación económica.

Se produce entonces la humillante situación para la Generalitat de que, cualquier entidad, pública o privada, se dirija a ella en petición de ayuda para cualquier proyecto en este ámbito. La Generalitat debe responder que, viendo con muy buenos ojos la iniciativa en cuestión y apoyándola moralmente, se ve en la incapacidad de aportar su colaboración material en ella. El interesado pronto descubre que, si acude a la Delegación provincial correspondiente o, mejor aún, a la propia Administración a su nivel central, tiene alguna probabilidad de encontrar la ayuda que anda buscando.

La reacción no puede ser más que una: "Esos señores de la Generalitat son muy simpáticos pero no sirven para nada. Debemos seguir acudiendo a Madrid que es donde están los que de verdad mandan!" ¿Provocar esta situación obedece a una voluntad deliberada o es el puro resultado de un planteamiento falseado del tema autonómico? No creo que la elaboración de juicios de intenciones nos lleve más lejos que la propia constatación de la situación de hecho. Otro tanto ocurre con el inevitable descrédito a que se aboca a la Generalitat en su función tutelar sobre los entes de promoción establecidos en Cataluña. La Generalitat tiene en sus manos la aplicación de una normativa de control muy rígida, fruto de un pasado autoritario y desconfiado ante iniciativas no oficiales. Sin embargo, la dureza de la acción interventora no va acompañada de la capacidad estimuladora, a través de la subvención de las actividades de promoción, que queda en manos de la Administración Central, por la vía de la acción concertada, de la que se aparta de liberadamente a la Generalitat.

Una lamentable polémica mantenida por la Dirección General de Turismo de la Generalitat con la Secretaría de Estado de Turismo por una parte, y ciertos entes zonales de promoción catalanes, por otra, como conocen quienes viven de cerca la problemática turística, tiene su origen en esta insoponible sensación de marginación impuesta a la Generalitat y en su voluntad de reclamar el protagonismo que le corresponde en la elaboración de la política turística que afecta a Catalunya.

Necesidad de corresponsabilidad

Una de las sensaciones más desagradables que es dado sentir en el ejercicio de determinadas competencias en el ámbito

(...)

(...)

-15

turístico a nivel de la Generalitat de Catalunya es la permanente presunción de incapacidad que se detecta que fluye de la Administración Central en cualquiera de sus escalones. Cualquier funcionario se cree ungido de omniscencia y no se recata en manifestar que los asuntos propios de su responsabilidad dejados en manos de los titulares autonómicos producirían pronto fallos irremediables. Esta actitud, naturalmente, sirve de coartada para procurar que la capacidad de decisión a nivel autonómico sea mínima.

Esta desconfianza, esta perpétua condena a la minoría de edad a cualquiera que no sea el que ostenta en un determinado momento el poder de decisión, no deja de ser un hábito adquirido a través de largos años de ejercicio dictatorial del poder, al que la administración española, que permanece sustancialmente invariada a través del tránsito democrático, no ha sabido abandonar.

En este sentido, resulta significativo que ninguna de las iniciativas o disposiciones emanadas de la Administración turística central durante los últimos quince meses ha sido consultada con los órganos competentes de la Generalitat de Catalunya, quien ha debido pasivamente enterarse por la prensa de las determinaciones adoptadas. Y ello ni siquiera en aquellas materias en las que la Generalitat quedaba de alguna manera implicada, si más no al tener que aplicar o velar por la aplicación de la legislación dictada. No digamos nada de determinadas campañas publicitarias que directamente afectaban la realidad catalana, como aquella inefable del "España, sin ir más lejos", donde la temática catalana fue decidida unilateralmente sin asesoramiento de ninguna clase.

En realidad, esta actitud, más que una gran seguridad y soberbia por parte de la Administración Central, encubre una profunda debilidad. Estoy persuadido de que se rehuye dar explicaciones porque éstas podrían resultar muy confusas, porque los defectos quedarían explícitamente puestos de relieve. Cuántas críticas no han llovido sobre la impermeable coraza de la labor de promoción turística española, ante la imperturbabilidad de sus responsables! Institucionalizar el debate condenaría definitivamente al sofoco a no pocos, hoy, silenciosos personajes.

Y, sin embargo, y acaso también por ello, la voluntad de la Generalitat es la de hacerse corresponsable en todo cuanto afecta a la problemática turística española, de la que la realidad catalana obviamente forma parte. Lo que no puede admitir es que se intente dar, en este campo, gato por liebre.

(...)

(...)

-16

Así, una reunión apresurada, sin orden del día previo, sin opción a intervención real, sin continuidad, como la que convocó a los responsables del área de turismo de las comunidades autónomas el pasado mes de septiembre, en aquel famoso y frustrado chequeo organizado por la Secretaría de Estado de Turismo para enjuiciar la crisis planteada en la anterior temporada, sólo puede ser calificada de tomadura de pelo.

Se trata de estar presentes en el momento mismo en que las decisiones se adopten, fruto de la común opinión y programación previa. Se trata de responsabilizarse de la ejecución que a cada cual corresponde del programa conjuntamente elaborado. Y se trata de pasar públicamente las correspondientes cuentas de la acción de cada cual. Porque, en definitiva, en eso consiste la democratización real de la administración española. Objetivo largamente perseguido y aun no alcanzado, al que la puesta en marcha de las autonomías puede coadyuvar de forma sustancial.

Evitar el retraimiento de la acción del Estado

Uno de los peligros más serios apreciados en la puesta en marcha de la autonomía en Cataluña consiste en el retraimiento de la acción del Estado en aquellos campos en los que se ha iniciado el proceso de transferencia de competencias. En concreto, en el ámbito turístico se nota una desviación de los recursos que anteriormente la Administración canalizaba hacia Cataluña y que, no siendo aún de plena titularidad de la Generalitat y no habiendo ésta recibido medios adecuados para ello, quedan penosamente desatendidos. Se observa en efecto, en determinados sectores una degradación de las condiciones -ya de por sí poco brillantes- vigentes anteriormente.

En este caso, la presunta "rébellion des clercs" de que habíamos anteriormente, podría esquematizarse en la expresión: "¿Para qué vamos a invertir recursos en Catalunya? ¿Para que se lo quede la Generalitat? No vale la pena!". Insisto de nuevo en la presentación caricaturesca de la situación, pero a veces se tiene la impresión de que determinados funcionarios entienden el reconocimiento de la autonomía de Cataluña como algo parecido a lo que se debió percibir en el caso de Guinea en vísperas de su independencia. Por si este pensamiento estuviera vivo en la mente de alguien, ¿hará falta insistir en que las divisas que aportan los turistas que visitan la Costa Brava se remansan en una institución que se llama Banco de España, y no Banco de Cataluña? Se ha hablado demasiado de las relaciones dialéc

(...)

(...)

17

ticas entre separadores y separatistas como para que uno no se escandalice ante planteos en estos términos.

En cualquier caso, lo que sí es cierto es que, coincidiendo con el restablecimiento de la Generalitat, la Administración del Estado ha disminuido drásticamente el volumen de los recursos destinados a Cataluña. El peso del turismo absorbido por Cataluña (el 22% del total español, aproximadamente) es demasiado importante para España para que un abandono en su infraestructura de servicios resulte justificado en términos operativos. Sin entrar en otro tipo de consideraciones: ¿Es pensable que la Oficina de Turismo de Gerona permanezca sin titular, que la Oficina de Turismo de Tarragona esté instalada en un edificio declarado oficialmente como ruinoso, que la Delegación provincial de Lérida carezca de mobiliario, que la Delegación de Barcelona resulte inhábil para acoger unas dependencias ~~de xxxx~~ ~~de xxxx~~ utilizables de cara al público? ¿Quién es el principal perjudicado por este deterioro? ¿Acaso la Generalitat, en tanto que Administración del Estado en Cataluña, busca en su ilusionado empeño algo distinto del servicio lo más eficaz posible a los intereses del sector turístico y del país?

Mirando hacia el futuro

Con lo dicho hasta aquí, y remedando el título de un viejo film documental, podría afirmarse que "La Generalitat est mal partie", es decir, el proceso de construcción del Estado de las Autonomías de la que Catalunya debía ser el experimento piloto primero, ha empezado con mal pie.

Sucede que desde aquel ya lejano 29 de septiembre de 1977 en que legalmente se restableció la Generalitat de Catalunya, o de aquel 26 de julio de 1978 en que se transferían las primeras competencias en materia turística, han ocurrido muchas cosas. Entre otras que se ha aprobado la Constitución española y el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El proceso de institucionalización de la democracia española en lo que a la configuración de la autonomía en Catalunya se refiere, ha prácticamente culminado. En el momento de escribir estas líneas se ha constituido ya oficialmente el Parlamento de Cataluña, del que ha de salir en breves fechas el próximo President de la Generalitat y su Consell Executiu, rebasada ya la fase provisional. A los efectos del tema que centra nuestra atención en este momento, basta destacar que el Turismo constituye una de las competencias que corresponde ejercer a la Generalitat de Catalunya como exclusiva (Art. 92, 12, del Estatuto de Autonomía de

(...)

(...)

-18

Cataluña). En su virtud, queda perfectamente definido el horizonte hacia el que debe encaminarse la labor de puesta en marcha de las transferencias de competencias en esta materia. Toda posible referencia a indefinición ha quedado superada, toda ambigüedad queda fuera de lugar: la totalidad de las competencias turísticas, no sólo a nivel de gestión u administración, sino de decisión incluso a nivel legislativo, ha de corresponder a la Generalitat.

Ello permite enfocar a partir de ahora el proceso bajo una nueva luz y, por supuesto, con una metodología radicalmente distinta de la practicada hasta el momento presente.

Aunque el Estatuto de Autonomía de Cataluña señale un período transitorio de seis años para su plena y definitiva vigencia, estimo que sería políticamente suicida agotar este calendario. De ahí que se abra a partir de ahora la razonada expectativa de una nueva dinamización del proceso de asunción de responsabilidades y de medios por parte de la Generalitat.

Calendario de transferencias en la nueva etapa autonómica

En virtud del Estatuto de Autonomía, deberá constituirse una nueva Comisión Mixta Estado-Generalitat, de carácter paritario para garantizar la financiación de los servicios correspondientes a las competencias fijadas a la Generalitat por este Estatuto. (Disposición Transitoria 3ª.)

Es importante señalar que se establece explícitamente el principio de que "El Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la Generalitat con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en Cataluña en el momento de la transferencia", y se añade que "el método a seguir tendrá en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que comporte".

Estas puntualizaciones están destinadas a salir al paso y obviar las dificultades que hemos señalado en cuanto al defectuoso cálculo establecido actualmente para la valoración de las competencias transferidas, que, como hemos dicho, no sólo fijan incorrectamente los costes directos, sino que olvidan toda interpretación de costes indirectos y marginan la inversión.

Por tanto, entiendo que la primera labor a realizar por la nueva Comisión Mixta surgida de la Generalitat estatutaria

(...)

(...)

-19

ha de consistir en la revisión de las valoraciones establecidas para las competencias ya asumidas por la Generalitat.

El segundo punto de este calendario de urgencia debería ser la propuesta de una inmediata transferencia de las competencias residuales todavía ejercidas por la Administración periférica del Estado, de tal forma que la totalidad de las funciones desempeñadas por las Delegaciones provinciales pasaran a ser ejercidas por los Servicios Territoriales de la Generalitat. Nos hemos extendido lo bastante en describir las disfuncionalidades creadas por una jurisdicción compartida a nivel provincial para que resulte justificada esta pretensión. De hecho, se trataría de la supresión pura y simple de las actuales Delegaciones provinciales, que quedarían integradas totalmente en la organización periférica de la Generalitat, pudiendo incluso configurarse con ámbitos distintos al de la provincia si la prestación del servicio y la organización político-administrativa de Cataluña lo requiriera. No hay que decir que, por las razones aducidas, la totalidad de los funcionarios, Delegados incluidos, pasaría a depender de la Generalitat, "siéndoles respetados todos los derechos de cualquier orden y naturaleza que les correspondan en el momento del traspaso, incluso el de participar en los concursos de traslado que convoque el Estado en igualdad de condiciones con los restantes miembros de su Cuerpo, pudiendo ejercer de esta manera su derecho permanente de opción", como se cuida de puntualizar el Estatuto (Disposición Transitoria 5a, 5) para tranquilizar posibles temores de los funcionarios afectados.

El tercer eslabón de esta cadena, en una diferenciación puramente conceptual, pues nada impide que temporalmente discurra paralelamente a los anteriores, consiste en abordar a nivel de la Comisión Mixta Estado-Generalitat la transferencia de aquellas competencias, y de su correspondiente valoración, que sea actualmente ejercida de forma totalmente centralizada por parte de los órganos centrales de la Secretaría de Estado de Turismo.

Una de ellas, cuanto menos, requiere una mención especial. Nos referimos a la promoción exterior del turismo. Desde luego, no existe en esta función nada que le haga diferenciarse de otras hasta el punto de no incluirse en la genérica denominación de "competencia exclusiva" que el turismo tiene en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. El que en un momento dado, años ha, el slogan cínico "España es diferente" coincidiera con el inicio del boom turístico en nuestro país, no significa que promociones más pormenorizadas no sean igualmente posibles, e incluso, en el mo-

(...)

(...)

-20

mento actual de un cierto cansancio de España como destino turístico, probablemente más útiles.

A mi modo de ver, el método con el que proseguir resulta teóricamente bastante sencillo. Se trata de valorar cual es el peso específico del turismo en Cataluña dentro del conjunto del Estado. De hecho, por la vía del censo de los alojamientos turísticos implantados, y por la de su ocupación, se ha llegado ya a establecer esta participación que se mueve entre un 20 y un 25% del total español. Pues bien, ésta es la proporción que dentro del presupuesto de la Secretaría de Estado de Turismo para la promoción exterior corresponde a Cataluña. Los cálculos en la práctica pueden ser algo más complejos, al tener que deslindar diferentes epígrafes, como pueden ser las acciones concertadas con determinadas entidades, el mantenimiento de las oficinas en el exterior, etc. Pero todo ello entra en la mecánica puramente cuantitativa, no en la conceptual.

En este sentido hay que manifestar cual es el espíritu con que la Generalitat piensa abordar esta cuestión. En ésta, como en otras, el hecho de que la competencia sea exclusiva, no significa que deba ser excluyente. Quiere decirse con ello, que no se trata de ejercer una función de forma totalmente separada y de espaldas a la realizada por los órganos de la Administración Central, o eventualmente por otras Comunidades Autónomas que hayan recibido la misma competencia. Aquí el principio básico establecido es el de la cooperación. Otra cosa no tendría sentido. Sólo que deben establecerse los mecanismos para que esta colaboración sea entre iguales, a nivel de decisión conjunta y coordinada.

Ello lleva como obligada contrapartida el que asimismo las decisiones adoptadas por la Administración Central se elaboren y se ejecuten de forma conjunta con los responsables de la Generalitat. Este es el principio de la corresponsabilidad. De la misma manera que es cierto, en el caso que examinamos y válido para tantos otros, que la acción de la Generalitat en el campo de la promoción exterior afecta al conjunto de España, por formar parte Cataluña del Estado español, es igualmente cierto que todo lo que lleva a cabo la Administración Central afecta directamente a Cataluña, en la parte correspondiente. Ambas actuaciones deben estar coordinadas para maximizar sus resultados. Por lo menos, la Generalitat entiende que nada de lo que se programe en la promoción del turismo en España le es ajeno y ofrece su concurso entusiasta, a la vez que admite que su acción tiene que insertarse -libre y flexiblemente- en el conjunto. ¿Acaso no consiste en esto el principio de una real y solidaria autonomía?

(...)

(...)

21

Corresponsabilidad a nivel de servicios indivisibles

Finalmente, a la hora de establecer la competencia exclusiva en materia turística ha de pensarse en la articulación de la Generalitat en aquellos centros de decisión de la Administración del Estado que afectan directamente a Catalunya y que, por su carácter indivisible, no resulta posible transferir. Tal es el caso, por ejemplo, de los mecanismos de asignación del crédito oficial turístico (crédito hotelero), o de ciertos organismos autónomos dependientes de la Secretaría de Estado de Turismo (Red de Paradores, Exposiciones, Congresos y Convenciones en España, ECCE, etc.). En todos estos casos debería preverse la fórmula que permitiera una presencia activa de la Generalitat en los órganos directivos de estos organismos, que permitiera una participación real en la actuación de los mismos, por lo menos en lo que afecta a Cataluña.

En general, este mecanismo de decisión compartida, en cuanto asuntos atañen a Cataluña, entre la Generalitat y la Administración del Estado, debería establecerse de forma institucionalizada, de forma muy especial en el período transitorio, hasta la plena vigencia del Estatuto de Autonomía, quedando incluso plenamente arraigado en la fase definitiva. En efecto, hasta que la totalidad de los servicios, funciones y competencias no estén totalmente transferidos, existirán una serie de cuestiones que permanecerán aún bajo la responsabilidad de la Secretaría de Estado de Turismo. Resulta evidente que una coordinación se hace necesaria en la organización de unas materias cuya titularidad va a cambiar a corto plazo.

Hay que evitar la incomunicación que hasta la fecha se ha producido, el que la Generalitat deba enterarse por la prensa (o por el Boletín Oficial del Estado) de iniciativas adoptadas por la Administración Central y que tienen vigencia en Cataluña. Para poner sólo un ejemplo de esta lamentable situación: La Administración Central está preparando, según todos los indicios, una nueva reglamentación hotelera. De este proyecto la Generalitat no ha recibido más que rumores informales. No tiene sentido que no se haya llamado a colaborar en esta cuestión a quien tendrá que aplicar la normativa emanada, de inmediato y, en un futuro próximo, tendrá la capacidad para legislar sobre esta materia. El haber acordado previamente unas directrices básicas, impedirá en el futuro discrepancias inoportunas en el encuadre normativo del sector turístico en Cataluña y en el resto de España.

Debe, por tanto, llegarse a la institucionalización de un órgano de coordinación que, superando las inercias y ru-

(...)

tinias de una Administración acostumbrada a decidir por sí y ante sí, obligue y estimule ~~en la Administración Central~~ y la responsabilidad compartida.

Este elemento de coordinación que, insisto, ha de comportar la presencia activa de la Generalitat en los auténticos centros de decisión de la Administración Central, ha de ser tanto más útil en el período de pleno funcionamiento del Estatuto de Autonomía, donde el ejercicio de la competencia exclusiva de la Generalitat ha de permitirle desarrollar con entera libertad su función. Mal se puede pedir en este caso una coordinación con la Administración Central del Estado, que podría parecer como un insoportable afán de control y tutela, cuando previamente no han sido rodados los mecanismos de auténtica colaboración, entendidos como la libre voluntad de entendimiento entre iguales.

Necesidad de una instancia arbitral superior

Uno de los problemas más graves que la experiencia de la puesta en marcha de la transferencia de competencias ha puesto de relieve es el de la indefensión de los representantes de la Generalitat ante la falta de acuerdo con sus homólogos de la Administración en el seno de la Comisión Mixta. En efecto, basta que este acuerdo no se produzca para que la cuestión objeto de debate quede paralizada, bloqueándose de esta forma el mecanismo de traspaso. De alguna manera, la Administración Central se constituye en juez y parte a la vez, o, dicho de otro modo, se irroga unilateralmente el derecho de veto.

No es difícil pensar que esta situación se reproduzca en la próxima etapa, aún a pesar del apoyo legal que la Constitución y el Estatuto de Autonomía confiere a la nueva dinámica a emprender. Porque, queda claro que todo texto legal es susceptible de interpretaciones distintas, y cada cuestión concreta puede ser objeto de valoraciones discrepantes. Es necesario, en estas condiciones, que exista una instancia arbitral superior ante la que cada parte pueda presentar las alegaciones que estime pertinentes en la defensa de los derechos que estime que le asisten.

Y ello tanto más si los ponentes por parte de la Administración Central del Estado son los propios funcionarios afectados por la transferencia de competencias. Hemos afirmado que resulta lógico pensar en que exista por su parte una determinada reticencia a desprenderse de su específico campo de decisión, cuando precisamente el proceso de puesta en práctica de las autonomías consiste precisamente en

(...)

23

esto. Aunque no sólo la autonomía significa también una profunda descentralización de funciones. No cabe esperar que todos los funcionarios estén animados del espíritu de San Martín, dispuesto a cortarse de buen grado la capa para compartirla con los pobres.

No creo que la mayor parte de las cuestiones que previsiblemente habrán de plantearse en este proceso sean de una envergadura suficiente como para ser objeto de actuación por parte del Tribunal Constitucional. Pero sí que este papel arbitral podría ser eficazmente desarrollado, bien por un organismo específico ligado directamente a la Presidencia del Gobierno, bien por el Ministerio de Ordenación Territorial, configurado entonces de muy distinta forma a como lo está actualmente y con atribuciones muy superiores a las ejercidas hasta la fecha.

Configuración de la Secretaría de Estado de Turismo en un futuro de autonomías generalizadas.

Hemos tenido anteriormente ocasión de afirmar que la transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Generalitat ha de llevar aparejada de forma obligada los recursos humanos y materiales necesarios para ejercerlas. Cualquier otra fórmula comportaría fatalmente un despilfarro de medios, infrautilizados unos a nivel central, duplicados otros a nivel autonómico.

Dicho sea entre paréntesis, y sin que quepa extenderse aquí como merecería el tratamiento de la cuestión, por la vía de las autonomías cabe afrontar con posibilidades de éxito uno de los problemas más trascendentes de la España moderna, cual es la reforma profunda de la estructura administrativa y de la función pública. Por este camino cabe atacar de una vez por todas la hipertrofia de una Administración centralista, absorbente y necesariamente poco eficaz, emanada directamente del modelo napoleónico y de sus epígonos cada vez menos brillantes.

Existe aquí una necesidad imperiosa de diseñar un nuevo modelo, que sea ampliamente debatido a nivel político y ciudadano, y que los miembros integrantes de la Administración Pública asuman con entusiasmo, en vez de sufrir lo de mala gana con intención más o menos explícita de boicoteo, su trabajo.

Porque, al término de estas líneas, es obligado plantearse el problema del traspaso de competencias a la Generalitat en el marco conjunto de un avance en el camino hacia la España de las Autonomías que define la Constitución. Es decir, el caso de Cataluña no es, ni puede ser

(...)

(...)

-24

un fenómeno aislado, sino que el clamor por la autonomía es hoy general en España, hasta el punto de que posiblemente sea el tema que centre hoy nuestra vida política. Las nacionalidades y regiones españolas aspiran a conver tir en realidad su afán de autogobierno, y todas ellas tienen el mismo derecho, si no las mismas posibilidades, de conseguirlo.

La única razón válida para frenar la inmediata satisfacción de esta exigencia consiste en la valoración de la capacidad de la actual Administración española para soportar el trauma de un arranque simultáneo de todos estos procesos, lo que en terminología gubernamental ha dado en llamarse la necesidad de garantizar "la funcionalidad del Estado".

Sin embargo, para otorgar credibilidad a esta preocupación fundamental sería necesario el establecimiento de un calendario, claro y explícito, en el que cada cual supiera cual va a ser su turno, cuando va a producirse, cual va a ser el resultado final, cuales las etapas intermedias, y todo ello fruto de una negociación multilateral.

Es obvio decir que nada de todo ello se ha producido hasta la fecha. Pero también parece claro que no existe otro camino para la consolidación de la democracia en España y para convertir a nuestro país en un Estado moderno y eficiente.

Por tanto, partiendo de la hipótesis de que España sabrá, tarde o temprano, enfrentarse con este auténtico reto histórico y darle la respuesta adecuada, cabe preguntarse por el papel que habrá de desempeñar la Administración Central en el momento en que España se organice definitivamente como el Estado de las Autonomías que pretende llegar a ser, y que necesariamente ha de acercarse mucho al esquema de organización de base federal.

Centrándonos en el caso concreto de la Secretaría de Estado de Turismo, parece claro que ésta habrá perdido gran parte de sus elementos de gestión y administración en favor de las Comunidades Autónomas. ¿Cuál habrá de ser en estas circunstancias su función? En mi opinión, la Secretaría de Estado de Turismo, suponiendo que ésta sea la denominación apropiada en esta fase, quedaría como una especie de organismo "staff" encargada de suministrar la infraestructura de servicios básicos comunes para la coordinación de las distintas políticas turísticas de los distintos gobiernos autonómicos. Se configuraría así como el lugar geométrico en el que convergiría la labor; autónoma pero necesariamente conjunta, de las distintas naciona

(...)

(...)

-25

lidades y regiones españolas, punto de encuentro de inicia
tivas polifacéticas pero con una base común.

No muy distinta es la configuración de los órganos centra-
les en materia de Turismo en diferentes países europeos,
a través de los cuales se establece la coordinación con
otros órganos de la Administración Central y demás enti-
dades, públicas y privadas, a nivel de todo el Estado.

¿Es realista esta hipótesis? El tiempo pronto se encargará
de decirlo.

Jordi Petit Fontserè

Begur, Abril 1980.