

La materia turismo nel nuovo Statuto di autonomia delle Isole Canarie

di Salvatore Mario Gaias¹

Abstract: *The subject matter tourism in the new autonomy statute of Canary Islands* - The subject of tourism in the Spanish regional state is characterized by a dual nature: on one hand, there is a reference to the distribution of competencies, where the “Comunidades autonomas” play a leading role in regulating and implementing tourism matters; on the other hand, there is a high degree of multi-level cross-cutting involvement by the central government in this field. Additionally, there is a further specificity stemming from the insular condition, which has been recognized and protected since the 1978 Constitution through the establishment of the so-called “hechos insulares”. The objective of this contribution is to analyze the evolution of tourism in the Canary Islands considering the new Statute of Autonomy in 2018. This statute introduced provisions into the fundamental charter of the archipelago that unquestionably safeguard the distinctive aspects of insularity and lay the foundation for the recognition of the composite peculiarity of their characteristic “hecho insular”. At the same time, this legislation introduces numerous innovations aimed at integrating the archipelago into the current social context and preparing for a more sustainable future. This includes addressing inequalities, promoting gender equality, and fostering environmentally responsible development, with a focus on preserving the environment for future generations.

2823

Keywords: Insularity, tourism, Canary Islands, differentiated autonomy, cross-cutting

1. Premessa: brevi cenni sulla competenza delle Comunità autonome spagnole in materia turismo

Il combinato disposto degli art. 148 e 149 della Costituzione spagnola disciplina la distribuzione delle competenze tra Stato e Comunità autonome. La modalità di riparto delle competenze è prospettiva basilare attraverso la quale approcciare alla materia turismo che è caratterizzata da una spiccata complessità.²

Nello Stato regionale spagnolo le Comunità autonome hanno assunto la competenza esclusiva in materia turismo e ciò da un lato rende protagoniste le stesse delle politiche di sviluppo e implemento del sistema

¹ Ricercatore di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Sassari.

² Sulla complessità della materia turismo e nello specifico sull'assunto che “*casi toda la acción pública incida, de una u otra forma, en el turismo*” si veda, tra gli altri, J.M. Perez Fernández, *Marco constitucional del turismo*, in E. Martínez Jiménez, J. Pedreira Menéndez, J. M. Pérez Fernández. *Derecho público del turismo*, Aranzadi, 2004, p. 39.

turistico e dall'altro, alla luce della marcata trasversalità della materia stessa, si caratterizza per i numerosi aspetti collegati ad essa che necessitano dell'intervento statale.³

Il testo costituzionale non contiene alcun riferimento espresso al turismo ad eccezione dell'articolo 148.1.18 nella parte in cui dispone che le Comunità autonome possono essere competenti “*en la promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial*”.

La ratio dell'attribuzione esclusiva del turismo alle Comunità autonome è da ricercarsi sul fatto che le politiche in materia non possono essere le stesse per tutte le realtà territoriali ma che anzi, è l'autonomia differenziata a poter dare risposte differenti alle necessità peculiari di ogni regione.

Conseguentemente lo Stato non risulterebbe essere titolare di alcuna competenza in merito alla materia turismo, così come confermato dal *Tribunal Constitucional*.⁴ Allo stesso tempo è però doveroso sottolineare come lo stesso Giudice delle leggi abbia più volte evidenziato che la stessa definizione di esclusività, se declinata in ambito di riparto delle competenze Stato-Comunità autonome, sia ben lontana dall'essere pacifica ma che bensì si caratterizzi per un carattere marcatamente equivoco⁵ affermando altresì come la materia turismo abbia caratteristiche di indeterminatezza e, nel concreto, dimensioni annoverabili e inquadrabili all'interno di altri titoli competenziali.

L'art. 149.1 della Costituzione attribuisce allo Stato la titolarità di diverse competenze che incidono sulla competenza esclusiva in materia turismo tra le quali: *comercio exterior* (art. 149.1.3); *relaciones internacionales*; *las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica* (art. 149.1.13), *regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales* (art. 149.1.30).

Esistono, inoltre, titoli che hanno una incidenza indiretta nei confronti della materia turismo nonostante siano di competenza statale: ambiente, patrimonio storico, ambito costiero e urbanizzazione, immigrazione, moneta, marina mercantile, trasporti, comunicazioni, spettacoli pubblici, fiere, giochi.

Appare evidente quindi la forte trasversalità che caratterizza la materia turismo, la quale ha condotto la dottrina a definirla come competenza formalmente esclusiva ma sostanzialmente concorrente tra Stato e Comunità autonome.⁶

2. Il periglioso viaggio verso il nuovo Statuto di autonomia delle isole Canarie

³ Sul punto, tra gli altri, J. Rodríguez Arana Muñoz, *La distribución de competencias en materia de turismo*, in *Revista de documentación administrativa*, n. 259-260, 2001.

⁴ Il Tribunal Constitucional già attraverso la sentenza 125 del 20 dicembre 1984 ha evidenziato che. «*El artículo 149 de la Constitución no contiene ninguna reserva competencial a favor del Estado sobre el turismo... omissis... Siendo esto así, no tiene por qué entrar en juego la cláusula de reserva residual del artículo 149.3 de la CE, puesto que los Estatutos de las Comunidades en conflicto sí que han sido cauce explícito de asunción de las competencias sobre turismo*».

⁵ Tribunal Constitucional, sent. 37 del 16 novembre 1981 e sent. 5 del 8 febbraio 1982.

⁶ , J.M. Perez Fernández, *Marco constitucional del turismo*, op. cit., p. 45.

La Costituzione spagnola del 1978 dedica ai territori insulari specifiche disposizioni che ne determinano la condizione come parificata a quella delle province nelle quali è suddiviso il territorio peninsulare.⁷ Al fine di sottolineare la peculiarità di quello che, successivamente, è stato definito *hecho insular*, è riconosciuto nel testo costituzionale il ruolo dei tradizionali enti di autogoverno delle isole Canarie e Baleari ovvero rispettivamente i Cabildos e i Consejos (art. 141.4) che svolgono il duplice compito di ente territoriale ma anche di ente di autogoverno insulare⁸ determinando negli arcipelaghi spagnoli una sostanziale equi ordinazione tra provincia e isola.⁹

L'*hecho insular* non è quindi riconducibile al riconoscimento di una palese realtà geografica ma si inserisce a pieno titolo tra i cosiddetti *hechos diferenciales*, una categoria che intende raggruppare i segni distintivi di alcune province rispetto ad altre e che potrebbero essere inseriti tra le caratteristiche specifiche (come la lingua, il diritto civile o forale, l'organizzazione territoriale propria e diversa da quella provinciale, il regime economico e fiscale) che dovrebbero trovarsi sia nella Carta costituzionale che negli statuti delle Comunità autonome tra i requisiti fondanti.¹⁰

L'arcipelago delle isole Canarie rappresenta una realtà unica in quanto accanto alla specificità dettata dalla sua condizione insulare ne esibisce un'altra dettata dall'insieme di ulteriori *hechos diferenciales* quali la *nacionalidad* e le *lejanía*.

Le Canarie, infatti, alla luce delle loro peculiarità amministrative e di autogoverno che risalgono a tempi remoti e che restano tutt'ora in vigore si caratterizzano per la cosiddetta *canariedad* intesa come la coscienza collettiva singolare che si manifesta attraverso l'*hecho diferencial*, il carattere insulare e

⁷ Sul punto, tra gli altri J.M. Quintana Petrus, *El Estatado de autonomía para las Islas Baleares. Análisis jurídico y sistemático*, Madrid, Civitas, 1984, E. Aja, *El Estado autonómico, Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2003.

⁸ Sul concetto di isola come ente locale in re ipsa si veda L. Parejo Alfonso, *La cuestión de la organización del gobierno y la administración insular en la Comunidad Autónoma de las islas Baleares*, in *Rev. Est. del Gobierno y la Administración local y autonómica*, 2003.

⁹ Sulla peculiarità degli enti territoriali insulari spagnoli si vedano, tra gli altri, M.J. Sarmiento Acosta, *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Las Palmas, *Ed. del Cabildo Insular de Gran canaria*, 1993, e in un'ottica di comparazione tra i due arcipelaghi B. Colom Pastor, *Venticinco años de autonomía balear. Esudios jurídicos sobre el autogobierno (1977-2000)*, Madrid-Barcelona, *Govern de les Illes Balears, Universitat de les Illes Balears*, Marcial Pons, 2001, 97 ss; M.J. Sarmiento Acosta, *Los Cabildos insulares de Canarias*, in *Rev. Est. de la administración local y autonómica*, 2003, 1085 ss.

¹⁰ Sul tema della individuazione e categorizzazione dell'*hecho insular* e sul riconoscimento dell'insularità nel regionalismo differenziato spagnolo si veda M. Iacometti, *Le Isole Baleari e Canarie: due diversi tipi di «insularità» nell'Estado autonomico spagnolo*, in *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, a cura di T.E. Frosini, Torino, Giappichelli, 2007, 63 ss.; A. Galera Victoria, *Las desigualdades territoriales en Espana*, in *Rassegna di diritto pubblico ed europeo*, n. 1, 2022, 93 ss.; più in generale sulla questione insulare come "questione meridionale" C. Bassu, *Isole del sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come «questione meridionale»*, in *Rassegna di diritto pubblico ed europeo*, n. 1, 2022, 77 ss; G. Armao, *Condizione e costi dell'insularità. In Italia e in Europa*, Rubbettino, 2022.

ora, grazie al nuovo statuto, il carattere arcipelagico e le particolarità storiche.¹¹

Attraverso la Ley Orgánica n. 1 del 5 novembre del 2018 si è giunti alla riforma dello Statuto di autonomia dell'arcipelago delle isole Canarie. Formalmente si tratta di una modifica dello Statuto originario, l'unico definibile come tale in quanto successivo all'esercizio della iniziativa statutaria. Ciò nonostante, è innegabile che dal punto di vista sostanziale l'elaborato approvato attraverso la norma sopraccitata sia a tutti gli effetti un testo completamente nuovo che ha sostituito il precedente.

Rimandando ad altre trattazioni il percorso di trasformazione dello Statuto di autonomia del 1982 verso uno Statuto di seconda generazione, in questa sede si intende analizzare il processo di riforma statutaria posto in essere negli anni correnti dal 2013 al 2018 il quale ha condotto alla situazione attuale.¹²

Preliminarmente va sottolineato che la legislatura della Comunità autonoma delle Canarie per gli anni 2011-2015 si è caratterizzata per un governo di coalizione tra *Coalición Canaria* e *PSOE*. Alla fine dello stesso anno, si costituì il governo spagnolo sostenuto dalla maggioranza assoluta del *PP*.

Il nuovo governo vide la luce in un periodo di forte crisi economica a livello globale che ebbe forti ripercussioni in Spagna soprattutto in ambito immobiliare e finanziario.

È in questo periodo di forte instabilità che il governo canario diede vita a un nuovo procedimento per la riforma dello Statuto, rimettendo le proprie determinazioni al Parlamento attraverso una "*Comunicación*" datata 15 ottobre 2013, successivamente discussa all'inizio dell'anno seguente dal "*Pleno*" dell'assemblea, la quale approvando varie risoluzioni aprì il processo di riforma statutaria seppure indirizzandone il contenuto verso le misure di contrasto alla crisi economica.

Il 25 marzo del 2015 la proposta di riforma dello Statuto fu approvata dal *Pleno* senza l'appoggio del *Partido Popular* determinando così un grosso rischio per l'eventuale approvazione della stessa nelle Cortes *Generales*, a maggioranza popolare.¹³

Il 2015 ha sommato un insieme di congiunzioni favorevoli all'iter statutario canario in quanto successivamente alle elezioni autonome si sono tenute le elezioni nazionali, le quali hanno condotto alla investitura come capo del governo del leader del *PP* Mariano Rajoy seppure al terzo tentativo, solamente nell'ottobre del 2016. La "*Agenda canaria*" del Presidente Rajoy fu l'oggetto del compromesso stipulato da quest'ultimo con *Coalición Canaria* che andò a sommarsi all'accordo originario precedentemente citato tra il partito nazionalista dell'arcipelago e il *PSOE*.

¹¹ Sul punto, tra gli altri, T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, fascicolo 1, marzo 2023, 49 ss.

¹² Per approfondimenti J. F. López Aguilar, y R. García Mahamut, *El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: «tercera generación», hecho diferencial y nuevo sistema electoral*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 2019, 15 ss.

¹³ BOCG, Congreso de los Diputados, B-226-1, 24 aprile 2015.

Il 13 dicembre del 2016 si tenne il dibattito presso le *Cortes Generales* dove si palesò l'appoggio del gruppo popolare, la conferma di quello socialista e di quello misto nel quale si trovava *Coalición Canaria*.

Con la volontà di determinare una serie di emendamenti che conducessero a una soluzione rapida della questione canaria stante l'instabilità in seno alla maggioranza parlamentare, l'anno 2017 si caratterizza per un alto numero di riunioni fra il *Ministerio de Presidencia* e le amministrazioni territoriali con lo scopo di attuare un testo condiviso. Nel novembre 2017 furono pubblicati 386 emendamenti alla proposta originaria.

Dopo numerosi accordi transattivi fu pubblicato il testo definitivo da presentare ai due rami dell'assemblea legislativa. Nessuna modifica venne apportata nei passaggi al *Congreso*, prima, e al *Senado*, successivamente.

Il 13 settembre del 2018 la proposta di riforma dello Statuto di autonomia delle Canarie, con modifiche sostanziali, venne approvato dal *Congreso* e pochi giorni dopo, il 23 settembre 2018, dal *Senado*.

Stante la presenza di modifiche sostanziali alla proposta originaria, il 10 ottobre 2018, a norma dell'art. 64.2 dell'allora vigente Statuto autonomico, la sessione plenaria del Parlamento delle Isole Canarie adottò un accordo volto all'inserimento nel testo originario delle modifiche apportate in sede di approvazione nelle *Cortes Generales*. In un quadro di instabilità politica statale, la preoccupazione per l'anticipato scioglimento delle Camere ha condizionato il rapido pronunciamento del Parlamento canario e la successiva conclusione dell'iter di approvazione del *Senado* in data 24 ottobre 2018.¹⁴

L'approvazione del, sostanzialmente, nuovo Statuto di Autonomia delle Isole Canarie è figlio di accordi tra i grandi partiti statali e i partiti nazionalisti delle Isole Canarie, accordi multilivello che hanno consentito la conclusione di un lunghissimo iter di ben 14 anni conservando la base della proposta autonómica, seppur modificata attraverso un intervento concertato in sede di discussione assembleare nazionale.

3. L'impatto dello Statuto di "tercera generacion" sul turismo canario

Attraverso la Ley Organica n. 1 del 5 novembre 2018 è entrato in vigore il nuovo Statuto di autonomia delle Isole Canarie. Ci si avventura a definirlo nuovo¹⁵ in quanto dal punto di vista sostanziale non si può definire la norma in esame una mera riforma dello Statuto anteriormente vigente, né della sua seconda versione risalente al 1996.

Il nuovo Statuto di autonomia si inserisce a pieno titolo tra quelli di terza generazione.¹⁶ Come precedentemente sottolineato, tale norma è il

¹⁴ Sul punto, J. F. López Aguilar, y R. García Mahamut, *El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias*, op. cit., 18 ss.

¹⁵ Letteralmente: *disposición derogatoria de la LO 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias deroga «la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía para Canarias modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre»*.

¹⁶ Si intendono Statuti di terza generazione quelli che sono entrati in vigore successivamente a quello catalano del 2006. Nello specifico: "EACat del 2006 (LO 6/06,

risultato di oltre 20 anni di confronto tra la Comunità autonoma e lo Stato centrale a partire dal 1996.

Infatti, rispetto all'inizio del processo autonomico riconducibile ai primi anni '80, la fine del secolo scorso vide un ampio riconoscimento della "nacionalidad canaria", oltre al rafforzamento del potere di isole e municipi nella dinamica del riparto di competenze della Comunità autonoma unite al potenziamento del potere partecipativo delle istituzioni canarie nella modifica del regime economico fiscale e nel procedimento di riforma statutaria.

A tali modifiche si è collegato il processo, precedentemente descritto, che ha condotto al nuovo statuto di autonomia del 2018.

Dal punto di vista strutturale il nuovo testo è composto da 202 articoli contro i 65 del precedente, e da sette titoli rispetto ai cinque dello Statuto originario.

Il nuovo testo presenta tratti distintivi tipici degli statuti cosiddetti di "tercera generación" quali un linguaggio articolato e molto esteso che, però, trae abbondantemente spunto dalle precedenti esperienze (su tutte la dottrina sulla sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 31/2010 sulla costituzionalità dello Statuto di autonomia catalano).¹⁷ A tal proposito, infatti, è palese lo sforzo di adottare formulazioni sfumate con il chiaro intento di risultare inattaccabili dal punto di vista del rispetto del dettato costituzionale. È doveroso sottolineare come lo stesso testo attinga sia alla giurisprudenza costituzionale che ai risultati raggiunti dal diritto sovranazionale soprattutto in termini di diritti e doveri autonomi, e nella compatibilità dello status del cittadino delle Isole Canarie con quello del cittadino europeo alla luce del Trattato di Lisbona e della carta dei diritti fondamentali dell'UE.¹⁸

Già il *titolo preliminar* dello Statuto condensa le basi istituzionali della singolare accezione dell'autogoverno della Comunità autonoma e della sua costituzione nei principi di *nacionalidad* e di "archipiélago atlántico". L'inserimento della Comunità autonoma delle Isole Canarie nei cosiddetti Statuti di terza generazione si specifica, quindi, sia in questa particolare e distintiva caratterizzazione sotto il titolo di arcipelago atlantico e accesso all'autogoverno come "nazionalità" sia nel suo impegno per lo sviluppo del suo patrimonio ambientale e biodiversità, che per lo sviluppo sostenibile, che nell'implementazione di specificità peculiari quali la lingua, la cultura e la personalità delle Canarie.

Tra le novità contenute nello Statuto canario alcune incidono sulla dimensione trasversale del turismo: esse riguardano la qualificazione dell'insularità canaria, la qualificazione dello spazio marino, l'ambiente.

de 19 de julio), *EAV* del 2006 (LO 1/06, de 10 de abril), *EABal* (LO1/07, de 28 de febrero), *EAAAnd* (LO2/07, de 19 de marzo), *EAAra-gón* (LO 5/07, de 30 de noviembre), *EACast-León* (LO 14/07, de 30 de noviembre), *EAExtrem* (LO 1/2011, de 28 de enero) la riforma del *EANavarra* (LO 7/10, de 27 de octubre) le modifiche parziali del *EAMurcia* (LO 7/2013, de 28 de noviembre) o quelle de *EACast-La Mancha* (LO 2/2014, de 21 de marzo)".

¹⁷ G.A. Matos Expósito, *Prologo*, in A. Domínguez Vila, J.R. Rodríguez Drincourt Álvarez (cur.), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, BOE, 21 ss, reperibile su [abrir_pdf](#).

¹⁸ J.M. Pérez García, *Preambulo*, in A. Domínguez Vila, J.R. Rodríguez Drincourt Álvarez (cur.), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, op. cit.*, 39 ss.

Sul punto, già l'art. 1 dello Statuto che stabilisce che l'autogoverno delle Isole Canarie si basa sulla Costituzione, sulla sua eccezionalità geografica, sulla vocazione atlantica della sua economia e società, sulla sua identità, storia, cultura, lingua e costumi delle persone che abitano l'arcipelago.

La rinnovata dimensione insulare europea della Comunità autonoma viene rivendicata in tutto lo Statuto¹⁹ dapprima con il richiamo all'art. 349 TFUE nel quale viene esplicitamente menzionato l'arcipelago canario come regione ultraperiferica. Sul punto è il nuovo art. 3 dello Statuto a caratterizzare l'insularità canaria mediante il combinato disposto di norme interne e sovranazionali, nello specifico detto articolo parla di "*lejanía, insularidad e ultraperiferia*" determinando come il principio di *insularidad alejada* si innalzi a *hecho diferencial* definitivamente rivestito di rilevanza costituzionale (art. 138.2 CE) ed europea (il già citato art. 349 TFUE).²⁰

La volontà di determinare la peculiarità territoriale canaria e di istituzionalizzare la doppia condizione insulare di arcipelago abbinata alla posizione geografica dello stesso e alla sua lontananza dalla penisola si estrinseca nelle enfatiche proclamazioni, tanto nell'articolato preambolo quanto nel testo, riguardo alla dimensione atlantica della Comunità autonoma che si riflette nella sua identità politica e dell'impatto della stessa vocazione atlantica nella storia, la cultura, la lingua e le consuetudini degli abitanti dell'arcipelago. (art. 1 dello Statuto).

L'art. 4 definisce una nuova formulazione del peculiare spazio marittimo dell'arcipelago dapprima distinguendo le terre emerse in "*islas*" (alle quali si aggiunge La Graciosa) e "*islotes*" (costituendo un perimetro geografico unendo i punti più rilevanti di tutto l'arcipelago) e, successivamente, attraverso il combinato disposto di norme costituzionali, internazionali e fonti primarie²¹ determina il riparto di competenze tra Stato e Comunità autonoma in merito a detto territorio inserendo come allegato una mappa con la esatta delimitazione delle cosiddette linee perimetrali dello spazio marittimo canario denominato per la prima volta "*Aguas Canarias*".²²

Più nello specifico, il capitolo IV (intitolato *Actividades industriales, comerciales y turísticas*) del Titolo V rubricato "*De las competencias*" annovera al proprio interno l'art. 129 che richiama specificatamente la materia turismo tra le materie esclusive della Comunità autonoma.²³

¹⁹ Tra gli altri, artt. 165, 166, 177, 181, 196, 197 e 198.

²⁰ Sul punto, J.M. Ruano León, *Archipiélago atlántico*; L. Parejo Alfonso, *Los poderes de Canarias e Lejanía, insularidad y ultraperiferia*, in A. Domínguez Vila, J.R. Rodríguez Drincourt Álvarez (cur.), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre*, op. cit., 51 ss.

²¹ Nello specifico la Ley 10/77, de 4 de enero, del Mar Territorial, la Ley 15/78, de 20 de febrero, de la Zona Económica y Plataforma Continental e attraverso il combinato disposto di detta normazione primaria con l'art. 132 della Costituzione e a sua volta richiamando la convenzione di Montego Bay del 1982.

²² V. Navarro Marchante, *Ámbito espacial*, in A. Domínguez Vila, J.R. Rodríguez Drincourt Álvarez (cur.), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre*, op. cit., 65 ss.

²³ Art. 129 Statuto di autonomia delle Isole Canarie: *Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de turismo, que incluye, en todo caso: a) La planificación del turismo, que comprende la fijación de los criterios y condiciones de*

L'art. 29.14 del precedente Statuto di Autonomia prevedeva in forma sintetica un generico richiamo all'art. 148.1.18 in merito alle competenze esclusive autonome, tra le altre, in materia turismo.

Tuttavia, a seguito di alcune pronunce del Tribunal Constitucional e dei precedenti Statuti di "tercera generacion" quali quello delle Isole Baleari e soprattutto della Catalogna anche il legislatore canario ha optato per una elencazione dettagliata del concorso competenziale in materia turismo.

L'analisi della sopraccitata disposizione permette di valutare l'intento in capo alla comunità autonoma di rispondere alle costanti domande che una materia trasversale e in costante evoluzione come il turismo pone in quanto sviluppa detta esclusività nelle seguenti azioni collegate:

a) La pianificazione del settore turistico, inteso come attività economica con impatto territoriale e ambientale incluso il controllo della crescita e dello sviluppo dell'offerta turistica (sia dei terreni classificati a tale uso che degli stabilimenti), la tutela dello spazio e delle risorse turistiche (terra, aria, acqua) e la programmazione delle infrastrutture.

b) L'indirizzo della politica di promozione del settore e la gestione ed esecuzione delle politiche statali e comunitarie.

c) L'intervento gestionale o amministrativo nel settore che comprende la disciplina delle imprese, degli esercizi turistici, i diritti e doveri degli operatori economici (e dei prestatori di servizi) e degli utenti con riconoscimento dell'esercizio di poteri ispettivi e sanzionatori.

d) L'impulso verso i poteri pubblici con il fine di dare priorità alla riabilitazione delle aree turistiche consolidate.

e) La promozione interna ed esterna del turismo.

f) La gestione degli esercizi turistici di proprietà della Comunità autonoma.

g) La partecipazione, nei termini che la normativa dello Stato prevede, agli organi di amministrazione della rete *Paradores de Turismo*.

h) L'istruzione e formazione turistica di figure professionali che non determinano il conseguimento di una qualifica ufficiale.

crecimiento y desarrollo de la oferta turística, la programación de infraestructuras de interés general, así como la creación, ejecución y control de las ayudas públicas autonómicas dirigidas al sector turístico, prestando especial atención a la rehabilitación de las zonas turísticas. b) La ordenación del sector turístico, que abarca la regulación de las empresas, actividades y establecimientos turísticos, la regulación de los derechos y deberes específicos de los usuarios y de los prestadores de servicios turísticos, la implantación, coordinación y seguimiento del sistema de información turística y la regulación del régimen de inspección y sanción, así como de los medios alternativos de resolución de conflictos. c) La protección del espacio y de los recursos turísticos. d) La promoción interior y exterior del turismo, en particular, la información turística, la apertura de oficinas en el extranjero, la suscripción de acuerdos con entidades promocionales no españolas y la protección y fomento de la imagen turística de Canarias, sin perjuicio de las competencias del Estado en la materia. e) La gestión de la red de establecimientos turísticos de titularidad autonómica. Para facilitar la coordinación entre estos y los establecimientos de la red de Paradores del Estado que se ubican en Canarias, el Gobierno de Canarias podrá participar, en los términos que establezca la legislación estatal, en los órganos de administración de Paradores de Turismo de España. f) La enseñanza y la formación turísticas que no den derecho a la obtención de un título oficial, sin perjuicio de la competencia en materia de formación profesional.

Come sottolineato in precedenza il primo argomento degno di nota è la natura della presunta competenza che non risulta esclusiva in capo alla Comunità autonoma per tutte le sub materie collegate al turismo e appena elencate. Sul punto le materie di cui ai paragrafi a, b, e c dell'articolo in esame sono sicuramente riconducibili a una competenza statale, così come disciplinato dall'art. 149 della Costituzione, e, nello specifico, all'art. 149.1.6 che annovera tra le competenze statali la legislazione commerciale e mercantile e all'art. 149.1.13 che disciplina la pianificazione generale dell'economia facendo in modo che queste materie rientrino nelle cosiddette "esclusive limitate".²⁴

Per quanto concerne il punto d) ad aiutare l'interprete è il mero dato letterale della disposizione quando nella parte conclusiva sottolinea come le competenze descritte si debbano realizzare senza alcun pregiudizio delle competenze dello Stato in materia determinando una sostanziale competenza concorrente.

Da ultimo il paragrafo e) dell'articolo 129 fungerebbe da abilitazione per la Comunità autonoma per partecipare alla rete dei Paradores de Turismo de España "nei termini stabiliti dalla legislazione statale", il che significa tenere aperta una tensione tra Stato centrale e ordinamento autonomico che si basa sulla interpretazione degli artt. 94 e 95 dello stesso Statuto e l'art. 150 della Costituzione.²⁵

3.1 Lo sviluppo legislativo autonomico della materia turismo

La normazione primaria in materia turismo da parte della Comunità autonoma delle isole canarie è stata abbondante, dettagliata e con ambizioni di completezza²⁶ tali da aver richiamato numerosi pronunciamenti da parte del Tribunal Constitucional.

La norma basica in materia turismo è la *Ley de Ordenación del turismo* n. 7 del 6 aprile 1995 la quale già nel preambolo pretende di regolare in maniera completa tutti gli aspetti della materia, l'organizzazione e la regolamentazione dell'attività imprenditoriale di tutti gli operatori economici e professionali, la pianificazione dell'offerta turistica sotto gli aspetti economici, territoriali e ambientali oltre ai diritti e doveri del turista e l'esercizio dei poteri in materia turismo da parte delle amministrazioni canarie.

Detta norma, a causa delle politiche autonome di controllo del mercato e della costante evoluzione dell'offerta turistica è stata oggetto di

²⁴ Sul sistema competenziale statutario si vedano, tra gli altri, A. Domínguez Vila, *Clases de competencias*, in A. Domínguez Vila, J.R. Rodríguez Drincourt Álvarez (cur.), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre*, op. cit., 589 ss.

²⁵ Sul punto, si veda la lettura critica di A. Domínguez Vila, *Turismo*, in A. Domínguez Vila, J.R. Rodríguez Drincourt Álvarez (cur.), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre*, op. cit., 750 ss.

²⁶ Per approfondimenti, F. Villar Rojas, *Crónica sobre la construcción de un marco legal para la renovación del espacio turístico en Canarias*, in *Práctica Urbanística*, n.138, 2016.

numerose modifiche e integrazioni²⁷, oltre a discipline specifiche introdotte per decreto.²⁸

Seppur quantitativamente rilevante, l'intervento normativo del legislatore autonomico in fatto di turismo è da ritenersi non abbastanza incisivo alla luce della evolvenda trasversalità della materia in quanto orientato ad intervenire nel mercato per controllare l'offerta di servizi e prodotti turistici in un'ottica meramente economica.²⁹

²⁷ Le misure legislative più rilevanti in materia turismo a far data dal 1995 sono nello specifico: la Ley 5/1999, de 15 de mayo, *de modificación de la Ley 7/1995*; la Ley 2/2000, de 17 de julio *de Medidas Económicas en materia de organización administrativa y gestión relativas al personal de la CA de Canarias*; la Ley 6/2001, de 13 de julio, *de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias*; la Ley 6/2002, de 12 de junio, *sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma (BOC 5/10/2016), modificada a su vez por la Ley 2/2016, de 27 de septiembre*; la La Ley 19/2003, de 14 de abril, *de Directrices de Ordenación General y de Ordenación del Turismo de Canarias*; la Ley 6/2009, de 6 de mayo, *de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo*, ulteriormente modificata dalla Ley 2/2012, de 8 de mayo, *de ampliación temporal de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, en cuanto a los límites que establece al otorgamiento de las autorizaciones turísticas*, dalla Ley 6/2012, de 7 de diciembre, *de modificación de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, en cuanto a los límites que establece al otorgamiento de las autorizaciones turísticas previas*, la Ley 9/2014, de 6 de noviembre, *de medidas tributarias, administrativas y sociales de Canarias* e dalla Ley 4/2017; la Ley 14/2009, de 30 de diciembre, *de modificación de la 7/1995*; la Ley 4/2012, de 25 de junio, *de medidas administrativas y fiscales*; la Ley 2/2013, de 29 de mayo, *de renovación y modernización turística de Canarias*, modificada a su vez por las leyes 9/2015 y por la 4/2017, la Ley 9/2014, de 6 de noviembre, *de medidas tributarias, administrativas y sociales de Canarias*; la Ley 14/2014, de 26 de diciembre, *de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales*; la Ley 2/2016, de 27 de septiembre, *de la modificación de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma*; la Ley 4/2017, de 13 de julio, *del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias*; la Ley 14/2019, de 25 de abril, *de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma*.

²⁸ Su tutti il D. 156/1994 *de traspasos a los Cabildos Insulares*; il D. 190/1996 de 1 de agosto *de ejercicio de la potestad sancionadora e inspección de turismo*, il D. 272/1997 de 27 de noviembre *de regulación de los alojamientos en régimen de uso compartido*; il D. 10/2001 de 22 de enero *de los estándares turísticos*; il D. 89/2010 de 22 de julio *de relación de la actividad de intermediación turística*; il D. 232/2010 de 11 de noviembre *de alojamientos turísticos en suelo rústico en las islas de La Palma Gomera y Hierro*; il D. 142/2010 de 4 de octubre *de el reglamento de la actividad turística*; il D. 85/2015 de 14 de mayo *de el reglamento de la Ley de renovación y modernización turística de Canarias*; il D. 113/2015 de 22 de mayo *de el reglamento de las viviendas vacacionales de Canarias*.

²⁹ «A tal fine sono state utilizzate, tra gli altri strumenti, le competenze esclusive in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, con limitazioni nella classificazione dei terreni a tale uso e, in seguito, le sospensioni di detti usi nelle terre precedentemente delimitate, la duplicazione delle autorizzazioni e l'intervento sovrapposto, contraddittorio e incoerente delle tre amministrazioni delle Canarie nell'esercizio degli stessi poteri». Così A. Domínguez Vila, *Turismo*, in A. Domínguez Vila, J.R. Rodríguez Drincourt Álvarez (cur.), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, op. cit.*, 753.

La scelta univoca appena accennata è conseguenza di un potere pubblico che ha preferito non definire analiticamente un quadro normativo chiaro regolante un settore che opera in regime di libertà d'impresa non disciplinando le varie categorie nelle quali lo stesso turismo, in una economia di mercato, si sviluppa: agenzie di viaggio, operatori turistici, strutture ricettive, trasporti, professioni turistiche né tantomeno emanando norme ad hoc che regolassero il rapporto e l'incidenza della materia turismo con beni quali il suolo e il paesaggio attraverso una pianificazione anticipata e coerente nel tempo. A tal proposito si è sottolineato come sia carente una politica di sviluppo e promozione che vada oltre il proseguimento del turismo immobiliare ma che determini la costituzione di una imprenditoria volta allo sfruttamento locale degli stabilimenti turistici.³⁰

La conseguenza della sopracitata assenza di una normativa sostanzialmente analitica in materia turismo e del totale intreccio che la normativa autonoma ha realizzato tra pianificazione e ordinamento del turismo e pianificazione, regolamentazione e ordinamento del territorio e dello spazio urbano fa sì che sia il Governo canario ad aver assunto varie competenze normative, estendendole agli enti territoriali³¹, in materie direttamente collegate al turismo per mezzo della Ley 4/2017 così come confermato anche in più occasioni dal Tribunal constitucional.³²

4. Riflessioni conclusive

Con l'entrata in vigore del nuovo Statuto di autonomia le Isole Canarie hanno incontrovertibilmente blindato gli aspetti caratteristici della loro specificità insulare e posto le basi per vedere riconosciuta la peculiarità composita del proprio *hecho insular* caratteristico.

Allo stesso tempo detta norma introduce numerose novità che hanno lo scopo di introdurre l'arcipelago all'interno del contesto sociale attuale e di predisporre verso un futuro maggiormente sostenibile dal punto di vista della eliminazione delle diseguaglianze, della parità di genere, dello sviluppo rispettoso dell'ambiente inteso come bene da preservare per le generazioni future.

La materia turismo trova grande risalto nel nuovo Statuto canario ma la disciplina della stessa ha formalmente un approccio esclusivamente economico. A partire dalla metà degli anni '90 del secolo scorso le Isole

³⁰ Così M. R. Simancas Cruz, *La Moratoria Turística de Canarias. La reconversión de un destino turístico maduro desde la Ordenación del Territorio*, Ed. Universidad de La Laguna, 2015, 95 il quale auspica che «los agentes productores de la oferta de alojamiento turístico adquirieron mayor peso que los actores que lo gestionaban, favoreciendo un desarrollo territorial del turismo basado en proyectos de producción inmobiliaria, mas que proyectos de explotación turística».

³¹ Dal punto di vista del riparto l'esercizio delle competenze in materia turismo si estende sia ai Cabildos che a los Ayuntamientos grazie al combinato disposto dell'art 70.2 f) e 75.5 n) dello Statuto con le Leggi 7/1995, 7/1985, 7/2015.

³² Tra le sentenze più rilevanti in materia la STC 28/2012 de 1 mar. 2012, sobre la ley 5/1999 che modificò la Ley 7/1995; la STC 209/2015 de 8 oct. 2015, sulla Ley 2/2013; la STC 42/2018 de 26 abr. 2018, sulla Ley 2/2016; la STC 147/2012 de 5 jul. 2012, sulla Ley 7/1995 e, nello specifico, le competenze insulari.

Canarie sono state sottoposte ad un fuoco di fila di normazione primaria che ha tentato di regolamentare qualsiasi ambito della competenza esclusiva autonoma in materia turismo ma che si è palesato quasi esclusivamente in un intreccio amministrativo multilivello orientato verso la tutela dell'unica attività turistica canaria che resiste nel tempo, quella immobiliare.

Il vero punto di forza del nuovo Statuto è, invece, il cambio di approccio volto alla rivendicazione dell'identità canaria in una prospettiva futuribile e indirettamente collegata al turismo: la sostenibilità, l'europesismo, il concetto di arcipelago atlantico, la salvaguardia dell'ambiente, la valorizzazione del territorio e la lotta alle diseguaglianze sono tutti principi potenzialmente forieri di un nuovo approccio alla materia turismo.

Il ruolo più importante in questa auspicabile evoluzione della competenza esclusiva in capo alla Comunità autonoma è senza dubbio quello dei vari livelli di governo del territorio: Isola, Cabildo e Ayuntamiento. Ciò che appare realmente necessario non è un ulteriore sforzo normativo volto alla regolamentazione di livello primario di ogni singola fattispecie inerente al turismo, ma bensì una reale regolamentazione degli interventi multilivello in un'ottica contraria alla sovrapposizione delle norme tra gli enti di autogoverno e volta alla liberazione dalla concezione urbanistico-speculazionista del turismo canario in favore di una economia di mercato collegata a principi futuribili quali la tutela del patrimonio socio culturale ambientale tipico della identità insulare.